

# PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA

ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Luis Fernando Mejía  
Mauricio Reina  
Sandra Oviedo  
Alejandra Rivera

**Fedesarrollo**

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo



# PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA: ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA<sup>1</sup>

Luis Fernando Mejía  
Sandra Oviedo

Mauricio Reina  
Alejandra Rivera

Fedesarrollo

Diciembre 8 de 2020

## I. Introducción

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, el Congreso de la República ha aprobado por Ley siete planes nacionales de desarrollo (PND). Hoy por hoy, el PND es el principal instrumento de planeación en Colombia. Su importancia radica en que define la dirección de las principales políticas del gobierno y en la sólida base normativa en la que se sustenta. Si bien los Planes presentan diferentes énfasis entre gobiernos, ofrecen continuidad en temas claves para el desarrollo del país, como son el crecimiento económico y el cierre de brechas, entre otros. No obstante, la preponderancia que el país le ha dado al PND se ve reflejada en un aumento desmesurado de su extensión, tanto de la ley de expedición de los Planes como del documento denominado *Bases del PND*, dando lugar a que las prioridades de cada gobierno luzcan cada vez menos claras.

Aunque, de acuerdo con la Constitución, la ley del PND debe incorporar las reformas normativas necesarias para materializar las políticas centrales del Plan, en la práctica se ha convertido en un mecanismo para incluir cambios normativos requeridos por los diferentes sectores, sin que necesariamente respondan a las prioridades de cada gobierno. Adicionalmente, durante la discusión en el Congreso de los Proyectos de Ley de los PND, ocurre un aumento sustancial en el número de artículos que lo componen, lo que termina por desvirtuar aún más el Plan de su objetivo principal, que no debe ser otro diferente que definir y priorizar los objetivos y políticas públicas del gobierno de turno.

Treinta años después de la expedición de la Constitución del 91, resulta entonces pertinente evaluar la estructura, evolución y funcionalidad actual del PND, en el marco de instrumentos de planeación que parecen estar cada vez más relegados a países de menores ingresos. Esta investigación estudia de manera transversal los PND que han existido en Colombia y profundiza en aspectos históricos, tanto a nivel nacional como internacional, relacionados con los documentos de planeación como instrumentos de política. Adicionalmente, analiza las características constitutivas, procedimentales y normativas de los PND de los últimos años, con el fin de encontrar posibles falencias en su elaboración y contenido. A partir de los hallazgos de esta investigación, se formula un conjunto de recomendaciones puntuales para mejorar el impacto de los PND en las políticas públicas y el desarrollo del país.

El documento se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección, se sitúa el caso colombiano en el panorama de la planeación nacional alrededor del mundo y se revisan

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen especialmente los comentarios de Olga Lucía Acosta, María Inés Agudelo, Ximena Cadena, Mauricio Cárdenas, María Mercedes Cuellar, Martha Delgado, Cecilia López, Juan Carlos Ramírez, Carolina Rentería, Víctor Saavedra, Juan Gonzalo Zapata y los de los asistentes al seminario de investigación de Fedesarrollo. La elaboración de este documento se financió con el generoso y desinteresado apoyo de un grupo de donantes colombianos a través del *National Philanthropic Trust*.

brevemente las características del PND de Colombia en contraste con otros planes o documentos similares de planeación nacional de países de América Latina. En la tercera sección, se presentan los antecedentes, y aspectos generales del PND antes y después de la Constitución del 91. En la cuarta sección, se presenta una previsión de los principales rasgos de los PND posteriores a Ley 152 de 1994. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones de política.

## **II. Evolución de la planeación nacional**

El propósito de esta sección es ubicar el caso colombiano dentro del panorama de la planeación nacional alrededor del mundo. Para ello, se hace una aproximación general a la planeación desde un punto de vista histórico y, posteriormente, se muestra una comparación entre los países que actualmente cuentan con un documento de planeación nacional y aquellos que no lo tienen.

Como se expone a lo largo de la sección, varios países desarrollados han dejado atrás los documentos de planeación nacional como instrumentos para guiar sus políticas públicas y han realizado cambios importantes a la institucionalidad encargada de la planeación, moviéndose a instituciones cada vez más versátiles. Por otra parte, los datos sugieren que actualmente este tipo de documentos son utilizados en países de menores ingresos, en los cuales parecen tener un efecto positivo en materia de crecimiento económico. En este panorama, Colombia contrasta al ser un país de ingreso medio-alto que mantiene el PND como guía de sus políticas nacionales de mediano y largo plazo.

### **A. La planeación nacional en el mundo desde un enfoque histórico**

Pese a que no existe una clasificación unívoca de los tipos de planeación, la diferencia del papel del Estado en las economías centralmente planificadas y en las economías de mercado define dos tendencias claramente diferenciables. Dicha división se dio precisamente con el surgimiento masivo de sistemas de planeación después de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a la necesidad de reconstruir los países y replantear nuevos rumbos para su desarrollo. Por un lado, en los países comunistas se dio una planeación guiada por la acción centralizada del Estado con una intervención exhaustiva en la dirección de las variables económicas, conocida también como planeación imperativa. Por otro lado, en las economías del bloque capitalista, se dio una planeación en la que el Estado orientaba la actividad a través de incentivos directos e indirectos, sin distorsionar el papel del mercado (Cuadrado, 2014).

En el caso de las economías centralmente planificadas, como la Unión Soviética y otros países comunistas, la planeación se dio como una respuesta pragmática a la crítica del capitalismo, hecho que dio un carácter ideológico a este tipo de planificación (Myint, Hackett, Nove, & Krueger, 1999). En estos países los lineamientos de las políticas públicas eran impuestos por la autoridad central o burocracia estatal, que realizaba una planificación económica exhaustiva y determinaba el comportamiento de todas las variables económicas relevantes, como la producción, la oferta, la inversión, los bienes de capital y los precios (Martínez, 2010). Dentro de este grupo se encuentra China, país que tuvo al menos siete planes decenales que orientaron este tipo de planeación.

En el resto de los países se dio una planeación diferente a la centralizada, en la medida que la preservación del funcionamiento del mercado se mantuvo como un eje principal. Un ejemplo emblemático en este grupo es el de Francia, país en el que se dio origen a la llamada planeación indicativa después de la Segunda Guerra Mundial, y se constituyó en un punto de partida para la planeación nacional en otros países occidentales. Con la llamada planeación indicativa se buscaba de forma concertada con el Parlamento Francés, representante del Poder Legislativo, definir una serie de objetivos que permitieran delimitar una oportuna intervención estatal en los desequilibrios del mercado, sin caer en el intervencionismo estatal (Cuadrado, 2014).

Fue precisamente con el término “indicativo” que se pretendía marcar una línea divisoria entre la acción estatal con miras a impulsar la reconstrucción y aquella que caracterizaba a la planeación centralizada (Cuadrado, 2014). El Plan Marshall, destinado esencialmente a la reconstrucción programada de Europa en la segunda posguerra, con el cual se buscaba asegurar una acción organizada del Estado para orientar la actividad privada mediante estímulos directos e indirectos, hace parte también de la denominada planeación indicativa (Martínez, 2010).

La planeación nacida en la posguerra tuvo un auge entre los años 50 y 60. Posteriormente, en la década de los 80, diversos hechos coincidieron para llevar dichas prácticas a un debilitamiento, entre los que cabe destacar: la caída del bloque soviético; el giro de la mayoría de los gobiernos de países desarrollados hacia la derecha política, con lo cual disminuyó la iniciativa intervencionista del Estado; la crisis del petróleo en los países en desarrollo; y, la crisis de la deuda externa, que dio paso a las recomendaciones económicas conocidas como el Consenso de Washington (Leiva, 2012).

A estos hechos se sumó el viraje en la teoría económica dominante. En el período del auge de la planeación, la teoría keynesiana tuvo un papel destacado, junto con las teorías de las fallas de mercado y de crecimiento balanceado, cuyos preceptos servían de fundamento para la intervención estatal en la economía. Desde los años 70, durante el período de bajo crecimiento con altas presiones inflacionarias que se presentó en Estados Unidos, se puso en duda la validez del keynesianismo y empezaron a surgir teorías económicas de corte liberal, lideradas por economistas como Friedman y Hayek (Cuadrado, 2014).

Sin embargo, la planeación nacional no desapareció, sino que en muchos países hubo un cambio de enfoque de acuerdo con el nuevo panorama mundial y los aprendizajes de las décadas anteriores, como fueron los que emanaron de los casos de China y Francia (Figura 1). En el primero, donde la planeación fue desde su origen de tipo centralizada, se dio un cambio de enfoque a finales del siglo XX. Aunque el esquema de planeación siguió teniendo como base los planes, a partir del séptimo documento, que cubrió el período comprendido entre 1986 y 1990, se pasó de una economía centralmente planificada a lo que se conoce como “socialismo con características chinas”. Con este enfoque se empezaron a adoptar nuevos elementos de la economía de mercado y a impulsar el crecimiento mediante inversión extranjera directa, la descolectivización del sector agrícola, la privatización de algunas empresas, y la liberalización del comercio y de los precios. No obstante, el partido comunista ha mantenido hasta hoy el poder político y el compromiso con el socialismo (Hu, 2013).

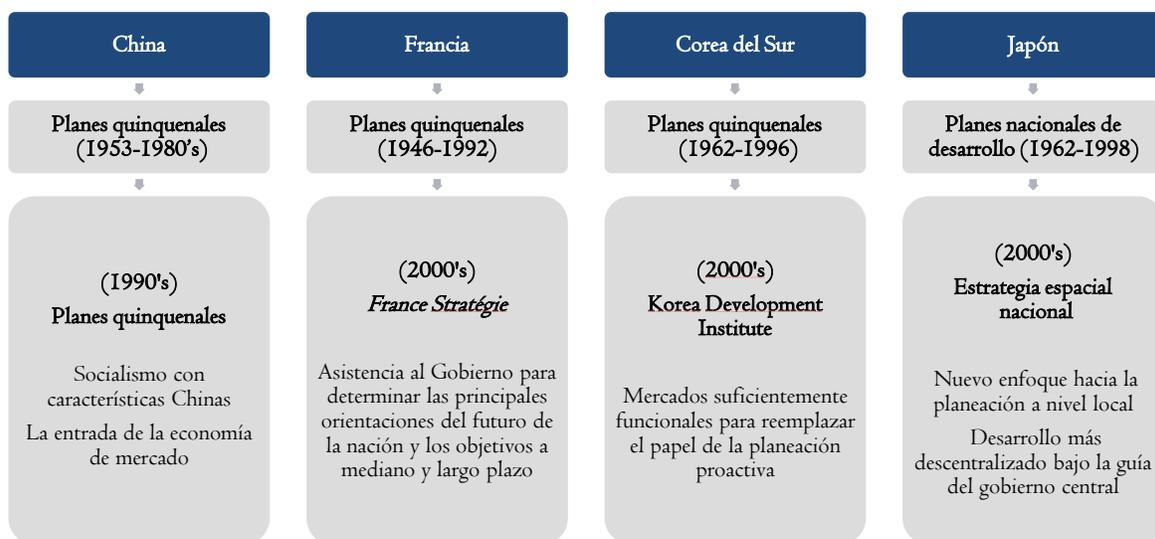
En Francia, el Comisariado General del Plan, creado en 1946, elaboró un total de once planes con el propósito de refundar y modernizar la economía francesa tras la guerra, entre 1946 y 1997 (France Stratégie, 2020). Posteriormente, tras una profunda reforma de la planeación, se creó en el 2006 el Centro de Análisis Estratégico, una institución dependiente del primer ministro encargada de dar luz al gobierno sobre las directrices de las políticas públicas, que sustituyó el Comisariado General del Plan (Décret n° 2006-260, 2006). Finalmente, en 2013, el Centro de Análisis Estratégico fue reemplazado por el Comisariado General de Estrategia y Prospectiva (*France Stratégie*), encargado de asistir al gobierno en la determinación de las principales orientaciones del futuro, mediante la evaluación de políticas, la anticipación de retos, el debate y la proposición de nuevas soluciones de política (Décret n° 2013-333, 2013).

Por su parte, Corea del Sur presenta características similares al caso de Francia, pues también transformó su esquema de planeación nacional. El gobierno empezó a realizar planes quinquenales que abarcaron el período comprendido entre 1962 y 1996, con el propósito de reconstruir la nación tras la guerra de Corea (1950-1953). Para el final de este lapso, el país había conseguido transformar su producción de *commodities* y textiles a un creciente sector de servicios, se había convertido en un miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y había pasado

de tener un régimen autoritario a uno democrático. Con el fin de los planes, lo que continuó en materia de planeación fue el posicionamiento del Instituto de Desarrollo de Corea (*Korea Development Institute*), creado en 1971, como el centro de pensamiento encargado de guiar al gobierno en materia de planeación (World Bank Group, 2015).

Otro caso relevante es el de Japón, que tuvo planes nacionales entre 1962 y 1998, con el objeto de diseñar políticas para cerrar las brechas entre áreas metropolitanas y rurales, incentivar el desarrollo industrial en otras regiones y definir lineamientos para lograr crecimiento balanceado en todo el territorio nacional. Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI la planeación tomó un enfoque mucho más local. Esto se debió a que, aunque los estándares de vida mejoraron de forma homogénea a lo largo del territorio, las brechas productivas entre ciudades persistieron. En Tokio, especialmente, se dio una gran concentración de la producción, lo cual hizo necesario diseñar lineamientos para un desarrollo más centralizado bajo la guía del gobierno central y migrar hacia una estrategia espacial nacional (World Bank Group, 2017).

Figura 1. El antes y después de la planeación en algunos países emblemáticos



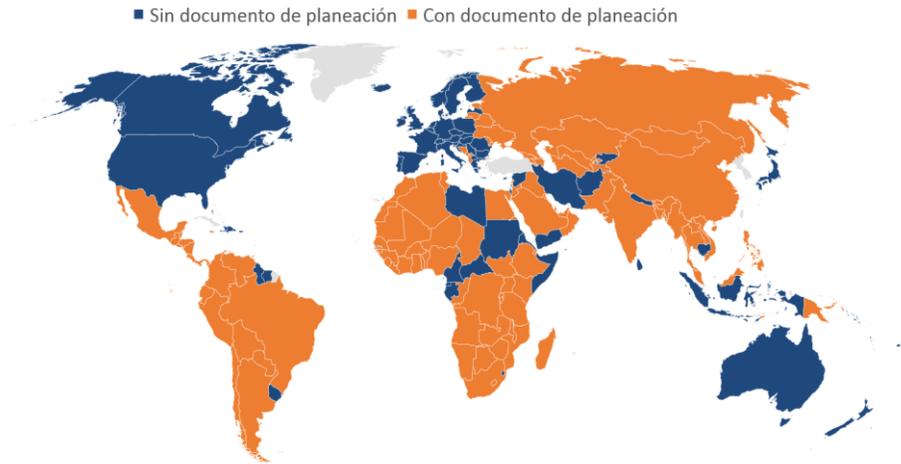
Fuente: elaboración de los autores.

El hecho de que estos países tuvieran una transformación radical en el enfoque de su planeación, y que inclusive China, dentro del esquema intervencionista de las economías socialistas, presentara un viraje en el enfoque de sus planes de desarrollo, pone de manifiesto la manera cómo ha ido evolucionando el marco ideológico y la aplicación práctica de la planeación.

## B. Caracterización de los países con y sin documentos de planeación nacional

En esta sección se presentan algunos hechos estilizados de los países que actualmente elaboran algún tipo de documento de planeación nacional, frente a los que no lo hacen. Para ello, se utiliza la base de datos de Chimhowu, Munro y Hulme (2019), que incluye los países que actualmente tienen algún tipo de documento de planeación, ya sea propiamente un plan nacional de desarrollo, plan de gobierno o visión de largo plazo. En la Figura 2 se muestra que la división entre países con y sin documentos de planeación es similar a la clasificación de países no desarrollados y desarrollados. Esta característica resulta natural en la medida que se espera que las economías en vía de desarrollo requieran en mayor medida de una planeación.

Figura 2. Países con y sin documentos de planeación nacional en la actualidad

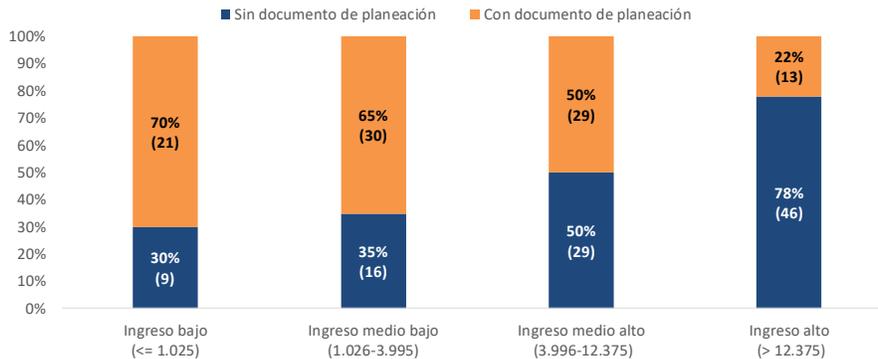


Fuente: elaboración de los autores con base en Chimhowu, et al. (2019).

Nota: Se excluyeron los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper*).

Según el nivel de ingreso nacional bruto per cápita, entre los países de ingreso bajo un 70% cuenta con un documento de planeación, seguido por 65% de los países de ingreso medio bajo, 50% de los de ingreso medio alto y, por último, apenas 22% en el grupo de ingreso alto (Figura 3). Esto respalda la idea de que el uso de un documento de planeación es una práctica más común dentro de los países más pobres. Colombia, por su parte, se encuentra en el grupo de países con ingreso medio alto y hace parte del 50% de países que cuentan con un documento de planeación.

Figura 3. Países con y sin documento de planeación nacional en la actualidad, según nivel de ingreso nacional bruto per cápita



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del Banco Mundial (2018) y Chimhowu, et al. (2019).

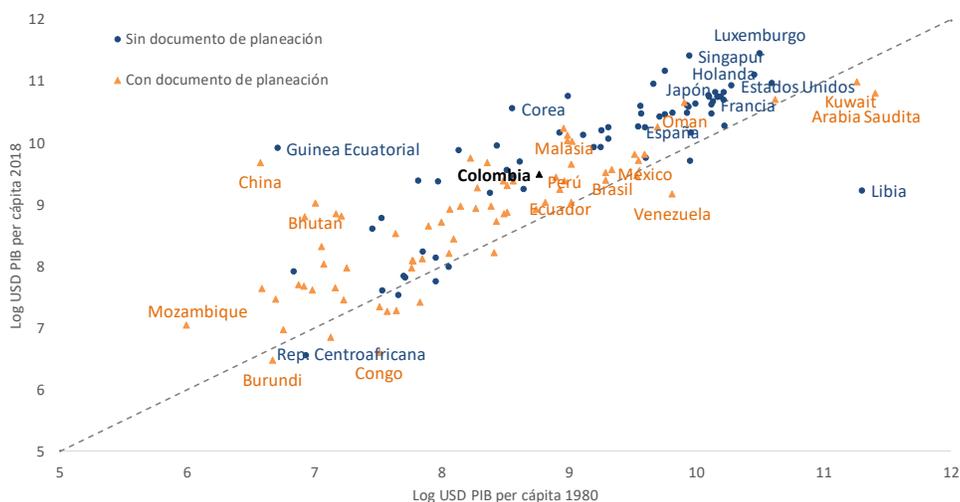
Nota: Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en dólares corrientes de 2018, de acuerdo con el Método Atlas. Se emplea la clasificación de países del Banco Mundial (2018). Colombia es un país de ingreso medio alto, con un INB per cápita de 6.180 USD de 2018, equivalente a 14.936 dólares corrientes ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPP).

Francia, Japón y Corea se encuentran en el grupo de economías con altos ingresos que no cuenta con documento de planeación, junto con otras 19 economías avanzadas y 14 países de la Eurozona. Entre los 13 países de ingreso alto que tienen documento de planeación se encuentran Chile y Panamá, países de América Latina que, como se muestra en la siguiente sección, es una región en la que el uso de documentos de planeación es una práctica más común. Otros siete países de este grupo son asiáticos, mientras que apenas dos son europeos: Estonia y Lituania. De otro lado, de los 21 países de

ingreso bajo que cuentan con un documento de planeación, uno es asiático y el resto son de África Subsahariana.

Dado que la correlación entre países de menores ingresos y la existencia de un documento de planeación nacional refleja precisamente la necesidad de hacer un plan para alcanzar un nivel más alto de desarrollo, la efectividad de estos documentos debe evaluarse de forma relativa. En este sentido, una de las variables de análisis para determinar su impacto en el desarrollo de los países es el crecimiento económico. En la Figura 4 se evidencia que no existe un patrón claro de crecimiento económico en términos del PIB per cápita entre países con y sin documento de planeación, para el período 1980-2018. China tuvo un crecimiento muy sobresaliente, al igual que Corea. Por su parte, Francia, Japón, Holanda, y Estados Unidos, países desarrollados que no tienen documento de planeación, tuvieron tasas de crecimiento del PIB per cápita similares y más moderadas, al igual que Malasia, que siendo una economía desarrollada sí cuenta con un documento de planeación nacional. La mayoría de los países que tuvieron un decrecimiento en el PIB per cápita durante este período tienen algún tipo de documento de planeación, excepto por Libia y la República Centroafricana. Por su parte, Colombia tuvo un crecimiento intermedio en el grupo de países con variaciones positivas del PIB per cápita.

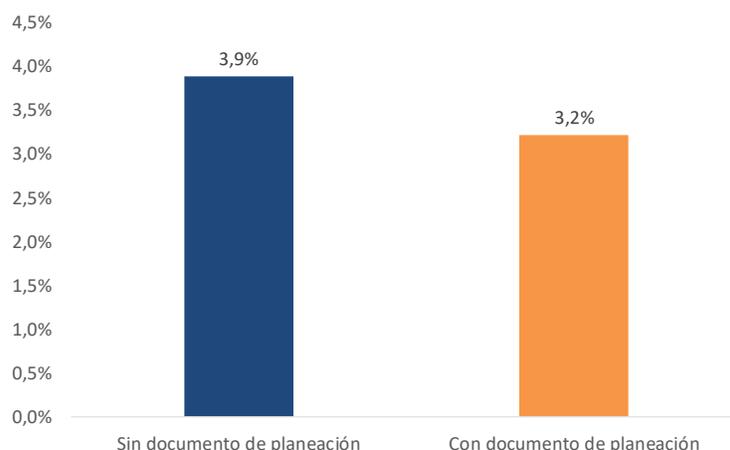
*Figura 4. Países con y sin documento de planeación nacional en la actualidad, según PIB per cápita (1980-2018)*



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del FMI-WEO (Octubre, 2019) y Chimhowu, et al. (2019).  
 Nota: PIB per cápita en dólares de 2011, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPP).

Aunque los patrones que se muestran en la Figura 4 son muy heterogéneos, el crecimiento promedio anual del PIB per cápita por grupos resulta mucho más dicente. Entre 1980 y 2018, en los países que hoy no cuentan con un documento de planeación el PIB per cápita creció en promedio 3,9% anualmente, 0,7 puntos porcentuales por encima de los países que si tienen (Figura 5). Esto quiere decir que la existencia de un documento de planeación no parece estar asociada con mejores tasas de crecimiento del PIB per cápita en el mediano plazo. Sin embargo, como se muestra a continuación, al desagregar los datos por nivel de ingreso, se encuentra que este resultado no es generalizado.

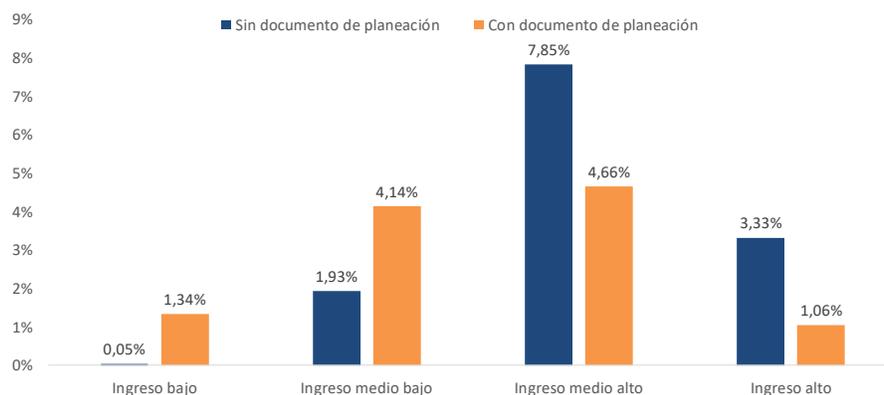
*Figura 5. Países con y sin documento de planeación nacional en la actualidad, crecimiento promedio anual del PIB per cápita entre 1980 y 2018*



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del FMI-WEO (Octubre, 2019) y Chimhowu, et al. (2019).  
 Nota: PIB per cápita en dólares de 2011, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPP).

La existencia de documentos de planeación nacional no está asociada a mejores tasas de crecimiento en términos del PIB per cápita en los países más ricos, pero sí en el caso de los más pobres (Figura 6). En los países de ingreso bajo y medio bajo, el crecimiento promedio es superior en 1,3 y 2,2 puntos porcentuales en los países que tienen documento, respectivamente. Por el contrario, en los países de ingreso medio alto y alto, el crecimiento de aquellos que tienen documento es inferior en 3,2 y 2,3 puntos porcentuales, respectivamente. Lo anterior sugiere que los documentos de planeación pueden contribuir hasta cierto punto en la senda de crecimiento del ingreso de un país.

*Figura 6. Países con y sin documento de planeación nacional en la actualidad, crecimiento promedio anual del PIB per cápita según nivel de ingreso, 1980-2018*



Fuente: elaboración de los autores con base en datos del FMI-WEO (Octubre, 2019) y Chimhowu, et al.  
 Nota: PIB per cápita en dólares de 2011, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPP). Se emplea la clasificación de países del Banco Mundial (2018).

De esta forma, tanto el análisis de casos como la caracterización mundial apuntan a que el uso de documentos de planeación para orientar las políticas públicas es una práctica de países en desarrollo y de menores ingresos, pues son precisamente estas economías las que demandan este tipo de planeación. Los datos señalan que efectivamente los documentos parecen estar asociados con mejores tasas de crecimiento del PIB per cápita en estas economías, a diferencia de los países más ricos.

De otro lado, la mayoría de los países más desarrollados y de mayores ingresos actualmente no tienen documentos de planeación nacional. Los estudios de caso muestran que esto no implica que no hayan tenido en el pasado. Francia, Corea del Sur y Japón tuvieron documentos quinquenales de planeación nacional que mantuvieron vigentes hasta que fue necesario. Una vez cumplieron con sus diferentes propósitos, reconstruir el país y/o cerrar las brechas productivas, migraron hacia esquemas de planeación más versátiles que responden a necesidades *ad hoc*.

Colombia se ubica en medio de los dos mundos, en tanto ya es un país de ingreso medio alto, pero mantiene un sistema de planeación basado en el PND. Este hecho propone el interrogante de si Colombia debe continuar siendo parte de los países que necesitan un documento de planeación nacional para alcanzar un mayor nivel de desarrollo, o si por el contrario debería dar el salto hacia un sistema más versátil como el de los países desarrollados o bien, pensar en un sistema de planeación que preserve las mejores cualidades de ambos casos. Más adelante se abordarán estos interrogantes.

### C. Aspectos generales de los planes nacionales de desarrollo en la región

Con el propósito de contextualizar el caso colombiano en el panorama mundial de la planeación nacional es pertinente realizar un análisis de los países de América Latina, que tienen características y trayectorias históricas similares a las de Colombia. En la región la mayoría de los países cuenta con un documento de planeación (67%) y, en este grupo, la mayoría son de ingreso medio alto (64%), como es el caso de Colombia. Desde el punto de vista histórico, las economías latinoamericanas se ubican en el grupo de economías de mercado en vía de desarrollo, en las cuales el Estado orienta la actividad a través de incentivos directos e indirectos, sin distorsionar el papel del mercado.

En esta sección se revisan brevemente las características del PND de Colombia en contraste con otros planes o documentos similares de planeación nacional de países de América Latina. Para dar cuenta de dichas diferencias se definió un marco analítico sintético con el cual se buscó identificar de forma general las características estructurales de los planes. Para la construcción de este marco analítico, se partió de la información disponible en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Observatorio realiza una juiciosa descripción de los sistemas nacionales de planificación pública de 33 países de la región y del contenido de los planes nacionales de desarrollo, entre otros aspectos.<sup>2</sup> En consideración a los planes, si bien el Observatorio realiza una revisión binaria de sus características, para los objetivos de este estudio se consideró insuficiente distinguirlos con base en características aisladas, por lo cual se planteó un marco analítico propio inspirado en la caracterización realizada por el Observatorio.<sup>3</sup>

Como se muestra en la Figura 7, las categorías definidas para el análisis de los planes nacionales de desarrollo o instrumentos de planeación, que hacen sus veces, son: i) la *temporalidad* de los planes; ii) su *alcance* temático; y, iii) los *soportes e instrumentos* con los que se cuenta para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes nacionales de desarrollo, que permiten que estos gocen de una mayor legitimidad como política pública de Estado.

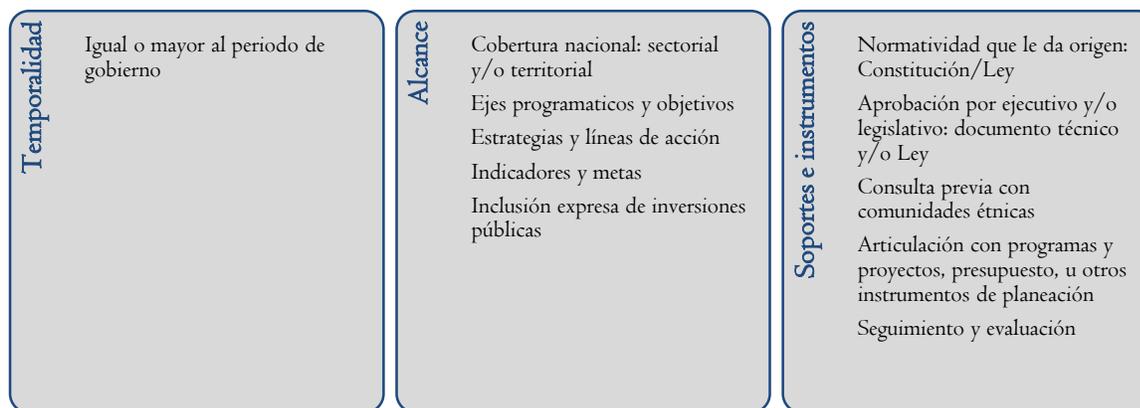
En cuanto a la *temporalidad*, para catalogar el principal instrumento de planeación nacional de un país como un plan de desarrollo se considera necesario que el periodo que cubra sea igual o mayor a la duración del periodo presidencial, denominado también como periodo de gobierno, sin

<sup>2</sup> Los análisis de los sistemas nacionales de planificación de cada país realizados por el Observatorio se encuentran disponibles en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>.

<sup>3</sup> Características definidas por el Observatorio: indicadores, marco regulatorio, mecanismos de inversión, otros instrumentos de planificación, participación, plan de acción, presupuesto y seguimiento.

necesidad de que se traslapen perfectamente. Por lo general, los documentos de planeación que tienen una duración igual al periodo de gobierno son planes nacionales de desarrollo en sí mismos, o planes de gobierno, y los que tienen una duración mayor, suelen ser llamados como documentos de visión de largo plazo.

Figura 7. Características generales de los planes nacionales de desarrollo



Fuente: elaboración de los autores.

Con respecto al *alcance*, los planes nacionales de desarrollo, como su nombre lo indica, deben tener una cobertura nacional, ya sea en temas sectoriales y/o territoriales. Así mismo suelen incluir diferentes ejes programáticos y objetivos nacionales para los temas abordados, y especificar estrategias y líneas de acción. En algunos casos contienen indicadores medibles con metas concretas a alcanzar durante su periodo de cobertura, y en otros hacen inclusión expresa a los montos estimados de inversión pública para su ejecución. Así las cosas, se considera que un mayor *alcance* de los planes es evidencia de un mayor interés del Poder Ejecutivo en intervenir en el desarrollo económico y social de los países.

La última categoría se refiere a los *soportes o instrumentos*, es decir, las herramientas que permiten que los planes nacionales de desarrollo gocen de una mayor legitimidad y se puedan implementar adecuadamente. En este grupo se encuentra la normatividad o reglamentación que le da origen a la realización de los documentos de planeación, la instancia responsable de la aprobación del plan, los mecanismos de consulta previa con comunidades étnicas, la articulación del plan con programas, proyectos, presupuesto y otros instrumentos de planeación, y los mecanismos de seguimiento y evaluación que visibilizan la ejecución y permiten el mejoramiento de las políticas públicas.

Las características generales de los planes nacionales de desarrollo permiten dar cuenta del nivel de complejidad de los instrumentos de planeación, los cuales pueden ir desde enunciados de buenas intenciones del Poder Ejecutivo, hasta ejercicios complejos de planeación que implican que se conviertan en verdaderas políticas públicas de Estado.

En este estudio se revisaron algunas de las características descritas en los planes nacionales de desarrollo vigentes de ocho países de la región, incluido el de Colombia (Tabla 1).<sup>4</sup> La revisión

<sup>4</sup> “Objetivos de Gobierno (2015-2019)”, de Argentina; “LEI nº 13.249. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019” y “Plano Plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, produtividade e Inclusão social. Mensagem presidencial”, de Brasil; “Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile”, de Chile; “Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” y “Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2018-2022”, de Colombia; “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una

detallada de los planes, permite concluir que, en la región, Colombia es uno de los países más ambiciosos en su PND. En materia del *alcance*, el PND vigente, abarca temas sectoriales y territoriales, incluye estrategias y líneas de acción concretas, así como metas específicas y contiene expresamente el Plan Plurianual de Inversiones Públicas. Respecto a los denominados *soportes e instrumentos*, la Constitución Política del 91 estipula la existencia del Plan, el cual es aprobado por el Congreso en forma de Ley y se acompaña por un documento técnico, denominado *Bases del PND*.

Tabla 1. Características generales de los Planes Nacionales de Desarrollo en países de la región

Características		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
Temporalidad		Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Mayor que el periodo de gobierno	Periodo de Gobierno
Alcance	Cobertura nacional	Sectorial	Sectorial	Sectorial	Sectorial y territorial	Sectorial y territorial	Sectorial	Sectorial y territorial	Sectorial
	Estrategias y líneas de acción	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Indicadores y metas				Sí	Sí	Sí	Sí	
	Inclusión explícita de inversiones				Plan Plurianual de Inversiones	Plan Plurianual de Inversiones		Estimativo programas estratégicos	
Soportes e instrumentos	Normatividad que le da origen		Constitución		Constitución	Constitución	Constitución	Ley	Constitución
	Instancia de aprobación		Congreso		Congreso	Consejo Nacional de Planificación	Congreso	Consejo de Ministros	Asamblea Nacional
	Formato	Plan de Gobierno	Ley y Mensaje Presidencial	Plan de Gobierno	Ley y Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico
	Consulta previa con comunidades étnicas				Sí		Sí	Sí	

Fuente: elaboración de los autores.

En términos del *alcance*, los documentos de planeación de Ecuador y Perú son los más parecidos al de Colombia. Sin embargo, en el caso de Ecuador, aunque el plan es reglamentado constitucionalmente, su aprobación no pasa por el Poder Legislativo sino por el Ejecutivo, en cabeza del Consejo Nacional de Planificación.<sup>5</sup> En el caso de Perú, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), estipulado por Ley, es el instrumento que debe contener los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones estratégicas para el desarrollo armónico y sostenido del país, el cual surte su aprobación por parte del Consejo de Ministros.<sup>6</sup> En el

*Vida*”, de Ecuador; “*Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024*”, de México; “*Plan Bicentenario. El Perú hacia 2021*”, de Perú; y, “*Plan de La Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*”, de Venezuela.

<sup>5</sup> La planeación nacional en Ecuador se soporta en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). El SNDPP es conformado por el Consejo Nacional de Planificación que integra distintos niveles de gobierno, cuenta con mecanismos explícitos de participación ciudadana, y una secretaría técnica, denominada Planifica Ecuador (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Planifica Ecuador es responsable de la elaboración del plan nacional de desarrollo, instrumento al que por directriz Constitucional se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos del país, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, así como la inversión y asignación de recursos. Una vez elaborado, el borrador del Plan debe ser presentado por el Presidente de la República para la aprobación del Consejo Nacional de Planificación.

<sup>6</sup> El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) del Perú, creado en 2008, es el conjunto de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional (Decreto Legislativo No. 1088, 2008). Al Presidente del Consejo de Ministros

caso del PEDN vigente, este corresponde a un plan de largo plazo que cobija dos periodos presidenciales.

Con relación a los *soportes e instrumentos*, el caso más parecido al de Colombia es el de Brasil. En Brasil el *Plan Plurianual* es estipulado por la Constitución y aprobado por Ley en el Congreso; dicha Ley se acompaña de un documento técnico, denominado *Mensaje Presidencial*.<sup>7</sup>

Los países con menor rigurosidad en la región en la aplicación del Plan de Desarrollo son Argentina y Chile, pues, aunque existe un Plan de gobierno del presidente electo que se puede asimilar a un documento de planeación nacional, estos no surten ningún proceso de aprobación.<sup>8</sup> En ambos países su *alcance* solo incluye temas sectoriales, y si bien incluye estrategias y líneas de acción, no incluye indicadores o metas, y tampoco un estimativo de las inversiones requeridas para su ejecución.

Con respecto a los mecanismos de consulta previa con comunidades étnicas del plan nacional de desarrollo, es importante anotar que este mecanismo se encontró en la reglamentación de Colombia, México y Perú. Sin embargo, en el caso de México, si bien la Constitución Política establece que se debe consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan, a lo largo del plan vigente, "*Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024*" no se encontró referencia alguna sobre el proceso de consulta previa con comunidades étnicas. Paralelamente, en el caso de Perú, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios, Ley No. 29785 de 2011, estipuló que todos los planes, programas y proyectos nacionales y regionales de desarrollo deben surtir la consulta previa. Sin embargo, esta fue aprobada después de la aprobación del plan vigente, "*Plan Bicentenario. El Perú hacia 2021*", por lo cual éste no surtió el proceso de consulta mencionado.

### **III. La planeación nacional para el desarrollo en Colombia: antes y después de la Constitución Política de 1991**

El origen de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en Colombia estuvo influenciado por los organismos multilaterales de apoyo financiero. El primer documento en el que se analizó la economía nacional en conjunto y se propuso una serie de recomendaciones para mejorar su desempeño fue el informe "*Bases de un programa de Fomento para Colombia*", realizado en 1951 por Lauchlin Currie, en el marco de la misión enviada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para evaluar la posibilidad de otorgar al país un préstamo para inversión en infraestructura. Posteriormente, se elaboró el "*Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970)*" cuyo propósito era cumplir un requerimiento para obtener financiación de la Alianza para el Progreso. Este documento correspondió al primer plan oficial de desarrollo del país, y delimitó los lineamientos

---

le corresponde coordinar la planificación estratégica concertada en el marco del SINAPLAN (Ley No. 29158, 2007, art. 19). El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), creado también en 2008, es el órgano rector y orientador del SINAPLAN. El CEPLAN debe apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en la formulación y articulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), mientras que el Sistema debe articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del PEDN. El PEDN debe ser presentado por el CEPLAN al Presidente del Consejo de Ministros, quien lo presentará al Consejo de Ministros para su aprobación (Decreto Legislativo No. 1088, 2008).

<sup>7</sup> El plan plurianual de Brasil es una ley de iniciativa del Congreso Nacional que deberá establecer, de forma regionalizada, unas directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital, y para los programas de duración continuada (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2016).

<sup>8</sup> En Argentina el Plan Estratégico Territorial (PET) es un instrumento de política con mayor legitimidad que el Plan de Gobierno, que se enfoca en la inversión pública en infraestructura. Dado que este documento tiene un enfoque diferente al de los demás planes nacionales de desarrollo en la región, se tomó como referencia para el análisis el Plan de Gobierno.

básicos de los siguientes planes de desarrollo que han orientado las políticas públicas de mediano y largo plazo de orden nacional hasta el día de hoy.

Como se mostrará a continuación, la esencia del PND se ha mantenido igual desde su concepción inicial hasta hoy. En ese contexto, surge el interrogante de si el documento de planeación nacional, que se originó en respuesta a los requerimientos de financiación de los años 60, responde al contexto económico, social y político actual del país.

Por otra parte, conforme se empezaron a realizar los Planes, se fue constituyendo una base normativa sólida que hoy se sustenta en la Constitución Política de 1991 y en la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Ley 152 de 1994 (en adelante *Ley Orgánica*), en la que se estipula, entre otras cosas, el contenido y los procedimientos del PND. Como se explica a continuación, estos requerimientos han hecho de su elaboración y aprobación un proceso inflexible, que demanda un gran esfuerzo del Gobierno nacional y demás instancias involucradas para el cumplimiento de los términos estipulados. Con todo, el ordenamiento jurídico ha incluido componentes adicionales a los determinados por la *Ley Orgánica*, hecho que ha complejizado aún más el contenido del PND, y su proceso de elaboración y aprobación, lo que lo ha desvirtuado de su objetivo primordial.

### **A. Génesis de la planeación nacional en el país**

Antes de la misión de Lauchlin Currie (1948), que marcó el primer hito importante de la planeación nacional en el país, ya se habían dado algunos pasos iniciales hacia la creación de una normatividad que reconociera el rol de las políticas públicas de orden nacional para fomentar el crecimiento económico (Figura 8). Desde la primera mitad del siglo pasado, el Estado había comenzado a ampliar su intervención en la economía por cuenta de la crisis mundial de 1929 y de la depresión subsiguiente (Caballero, 2009). Posteriormente, con el Acto Legislativo No. 1 de 1945, que modificó la Constitución Política de 1886, se estipuló como función del Congreso hacer las leyes por medio de las cuales “[se fijan] los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse” (Acto Legislativo No. 1 de 1945, art. 7). Con ello, se consignaron en la Constitución los primeros lineamientos sobre la necesidad de realizar una planeación con enfoque nacional.

Después de la aprobación del mencionado Acto Legislativo, en 1948, durante el gobierno de Mariano Ospina Pérez, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) envió una misión para determinar cuáles eran las necesidades prioritarias del país y evaluar la posibilidad de otorgarle al Estado un préstamo por USD 78 millones para inversión en infraestructura (Caballero & Vélez, 2009).<sup>9</sup> La misión liderada por Lauchlin Currie - por quien recibe su nombre-, realizó el informe “*Bases de un programa de Fomento para Colombia*”, publicado en 1951. Este fue el primer documento en el que se analizó la economía nacional en conjunto y se propuso una serie de recomendaciones para mejorar su desempeño.

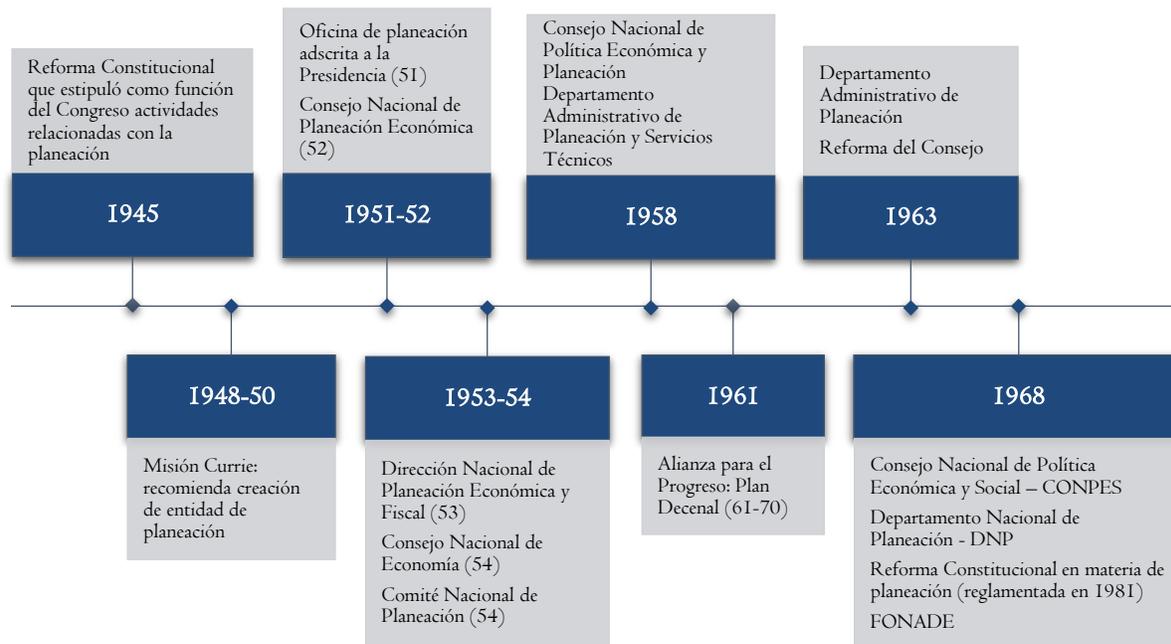
Como objetivos generales, la Misión Currie estableció elevar el nivel de vida de los colombianos en aspectos relacionados con salud, educación, vivienda e incluso vestuario. Con estos fines, la estrategia central que se planteó fue aumentar la productividad de todos los sectores de forma simultánea, en tanto no podían progresar rápidamente de manera aislada. El papel de la financiación externa se vio reflejado en los objetivos propuestos por la Misión; de hecho, era explícito su interés de servir como herramienta para la consecución de financiamiento externo, pues pretendía “[...] formular un programa sensato y coordinado de desarrollo que [sirviera] para movilizar en su favor todas las posibles

---

<sup>9</sup> El BIRF fue fundado en 1944 para ayudar a la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, posteriormente pasó a llamarse Banco Mundial. Actualmente, lo que se conoce como BIRF es una cooperativa internacional dedicada al desarrollo, que hace parte del Banco Mundial.

*fuentes de respaldo”* (Currie, L. & World Bank, 1951, pág. 16). Además de ser en sí mismo un documento que buscaba orientar el rumbo de la economía colombiana con estrategias claras, recomendó crear una entidad encargada del proceso de planeación nacional (Currie, L. & World Bank, 1951).

*Figura 8. Inicios de la planeación en Colombia*



Fuente: elaboración de los autores.

Siguiendo la propuesta de la Misión Currie en materia institucional, durante la presidencia de Laureano Gómez (1950-1951) se creó en 1951 la Oficina de Planeación adscrita a la Presidencia de la República, presidida desde 1952 por el Consejo Nacional de Planeación Económica. Con la creación de estas instituciones se inició un periodo de transición, en tanto no existió estabilidad institucional para la planeación nacional en los años siguientes: en 1953, durante el gobierno de Rojas Pinilla (1953-1957), se reemplazaron ambas instancias por la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal, con funciones similares pero con menos peso frente a los ministerios, y en 1954 se crearon el Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación, entidades que serían reemplazadas por el gobierno siguiente (Caballero & Vélez, 2009).

La segunda etapa relevante en el origen de la planeación nacional en el país se dio durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Mediante la Ley 19 de 1958, el gobierno realizó una reforma administrativa que incluyó la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, hoy Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, actualmente el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que a lo largo de su historia han dotado el proceso de planeación nacional de estabilidad institucional y la han blindado de los vaivenes políticos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> De acuerdo con la Ley 19 de 1958, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación era responsable de estudiar y proponer la política económica, intervenir en la proyección de los planes generales de desarrollo

Durante el gobierno de Lleras Camargo, se elaboró el primer plan oficial de desarrollo, titulado “*Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970)*”, conocido como *Plan Decenal*, a partir del cual los siguientes gobiernos dieron lugar a la elaboración de documentos de planeación nacional para el desarrollo (Rojas, 2010).<sup>11</sup> Este documento establecía las estrategias para lograr un crecimiento más rápido en todos los sectores de la economía y solucionar problemas sociales, incluyendo una repartición más justa del ingreso. Su ejecución se sustentaba en la realización de un Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas y de los proyectos realizados por las entidades territoriales (Caballero & Vélez, 2009).

La elaboración del *Plan Decenal* obedeció a una exigencia de la Alianza para el Progreso, la cual buscaba dar apoyo financiero y técnico a los países de América Latina para mejorar el crecimiento económico de la región. Por esta razón la elaboración del documento contó con la asesoría técnica de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Recuadro 1). Respecto a la financiación, es de anotar que el mismo *Plan Decenal* especificaba que “*conseguir esa ayuda externa (...), es esencial para el cumplimiento de las metas generales y específicas del desarrollo colombiano*” (Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1960-1970). De acuerdo con Griffin y Enos, citado por Urrutia (1986), el Plan Decenal no se usó para el diseño de la política económica, y su meta de crecimiento fue poco realista, sin embargo, tuvo éxito “*como maniobra diplomática para atraer capital extranjero*” (Urrutia, 1986, pág. 65).

#### *Recuadro 1. Alianza para el Progreso, 1961-1970*

La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica externa de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el objetivo de crear condiciones para el desarrollo económico y social de América Latina. El programa fue aceptado por todos los países miembros de la OEA, con excepción de Cuba, en la denominada Conferencia de Punta del Este, realizada del 5 al 17 de agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay (Rojas, 2010).

La Alianza fue impulsada por el Gobierno de los Estados Unidos y, especialmente, por el presidente John F. Kennedy, en el marco de la OEA, para evitar que los países de América Latina siguieran el ejemplo de la reciente Revolución Cubana (1953-1959). Autores como Boisier (2014), señalan que con el impulso a la Alianza “*(...) Estados Unidos levantó el veto ideológico a la planificación para transformarla en un instrumento legítimo de intervencionismo progresista*” (Boisier, 2014, pág. 93)

Por ello, la Alianza para el Progreso se centró en establecer programas que permitieran demostrarles a los países de la región que la planeación agrícola e industrial, así como la ayuda externa y la asesoría técnica podría jalonar el crecimiento económico de la región, mejorar la vida de todos los habitantes y reducir la pobreza, de modo más pacífico y ordenado que el comunismo (Rojas, 2010).

Según Rojas (2010) en la declaración inicial de la Alianza se planteaba como objetivos a una década, los siguientes:

- Alcanzar una tasa de crecimiento anual mínima del 2,5% per cápita.
- Distribuir de manera más equitativa el ingreso nacional, así como dedicar una mayor proporción del producto nacional a la inversión.
- Diversificar las estructuras de las economías nacionales y promover las exportaciones.
- Acelerar el proceso de industrialización.
- Aumentar el nivel de la productividad agrícola.
- Implementar programas de reforma agraria.

---

económico, organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia internacional, así como armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo. Por su parte, el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos debía “[e]laborar programas y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales, y someterlos a la previa consideración del consejo nacional de política económica y planeación, y a la del gobierno nacional” (Ley 19, 1958, art. 3),

<sup>11</sup> De acuerdo con Rojas (2010), la única excepción ha sido durante el Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), que, aunque no presentó Plan dado que su periodo de Gobierno estaba cobijado por el Plan Decenal, si formuló algunos proyectos de desarrollo.

- Eliminar el analfabetismo adulto y, para 1970, asegurar como mínimo un acceso de seis años de educación primaria para cada niño en edad escolar; modernizar y expandir la educación media, vocacional y superior.
- Incrementar la esperanza de vida al menos en cinco años
- Mejorar las medidas de saneamiento y la atención en salud a la población.
- Incrementar los planes de vivienda de bajo costo.
- Mantener el nivel de precios estable e impedir la inflación o la deflación.
- Fortalecer los acuerdos de integración económica regional.
- Evitar las excesivas fluctuaciones en los montos de divisas derivadas de la exportación de los productos primarios y adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales.

Como requisito ineludible para la obtención de financiamiento externo, los países debían elaborar planes nacionales de desarrollo de largo plazo orientados a la implementación de las reformas requeridas para el logro de los objetivos de la Alianza para el Progreso y crear o fortalecer sus sistemas nacionales de planeación, los cuales serían encargados de formular y ejecutar los planes, así como de realizar la revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo (Mattos, 1979; Rojas, 2010)

Debido a la debilidad técnica de los países en ese entonces, la elaboración de los planes contó con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para apoyar el progreso económico y social de la región.

Fuente: elaboración de los autores.

Posteriormente, durante el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) se realizaron algunas reformas a los órganos de planeación. Mediante el Decreto 3242 de 1963 se reestructuró el Consejo Nacional de Política Económica, y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos pasó a llamarse Departamento Administrativo de Planeación.

La tercera etapa importante en la historia de la planeación nacional en el país se dio durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), pues se fortalecieron los órganos de planeación creados en 1958, que mediante el Decreto 2996 de 1968 pasaron a llamarse Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Carlos Lleras Restrepo orientó la tarea de la planeación en Colombia hacia una actividad con una base técnica sólida, por lo que su gobierno se caracterizó por la relevancia de la tecnocracia en el manejo de las políticas públicas. El estilo de la planeación fue de corte “imperativo” para el sector público, en boga durante la época, en tanto las decisiones del CONPES frente a los proyectos del DNP debían ejecutarse al pie de la letra (Caballero, 2009).

Las transformaciones que se dieron durante este período en materia de planeación también tuvieron una motivación relacionada con la consecución de recursos financieros de entidades internacionales. Los documentos de planeación dotaban a los proyectos planteados del sustento técnico requerido para conseguir la financiación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras entidades extranjeras de ayuda al desarrollo (Urrutia, 1986). Con este mismo propósito, mediante el Decreto 3068 de 1968, se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), con el objetivo de realizar los estudios de factibilidad de los proyectos de inversión y mejorar las probabilidades de conseguir financiación externa.

Otro avance relevante durante este gobierno fue la inclusión en la Constitución Política de 1886, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968, de disposiciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, dotándolo del soporte normativo y de la aprobación del Poder Legislativo, en cabeza del Congreso. De acuerdo con la reforma constitucional, entre las obligaciones del Congreso se estipulaba que este debía aprobar por ley “(...) los planes y programas de desarrollo económico y social, a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas, que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (Acto

Legislativo No. 1, 1968, art. 11). Por otra parte, se estipuló que el Presupuesto de Rentas y el proyecto de Ley de Apropriaciones, debían reflejar los planes y programas de desarrollo.

Aunque la introducción del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en la Constitución Política significó un avance importante, la reglamentación de los artículos sólo se dio en el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), mediante la Ley 38 de 1981. Dicha norma estableció, por primera vez como parte del ordenamiento jurídico colombiano, las partes que deberían componer el Plan, su proceso de elaboración y aprobación, y su articulación con el presupuesto nacional y los organismos de planeación, entre otros (Recuadro 2). Cabe anotar que esta conservó el espíritu del *Plan Decenal*, en tanto se estipuló una parte general y una parte programática, este último reflejo del plan de inversiones públicas.

*Recuadro 2. Ley 38 de 1981: componentes y procedimiento de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*

Por medio de la Ley 83 de 1981 se estableció que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social se conformaría de una parte general y una parte programática. Por un lado, la parte general debía incluir un diagnóstico de la economía con un contenido básico estipulado en la misma ley; los propósitos nacionales; las metas y prioridades del Estado; las estrategias y políticas de desarrollo global; la conciliación de los objetivos del plan con las metas de la política económica; la magnitud del gasto público requerido; y, la participación relativa de los diferentes sectores de la economía.

El segundo componente, denominado como la parte programática del Plan, debía contener la determinación de los recursos del financiamiento requerido; la indicación de los medios, sistemas e instrumentos legales e institucionales; la descripción detallada de las políticas y programas sectoriales y regionales; la forma como el Presupuesto Nacional debía expresar y traducir en apropiaciones las metas, objetivos y prioridades del Plan; y los instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, municipal y distrital.

Para el proceso de elaboración del documento, la Ley 38 estipulaba que el Presidente, junto con el CONPES, asesorados por los Ministros debían trazar los criterios sobre los cuales el DNP realizaría el Plan. La formulación debía tener en cuenta las orientaciones de los Consejos Departamentales de Planeación y la Comisión de Análisis Económico y de Concertación.

Para la aprobación por Ley en el Congreso, la Ley 38 estipulaba que habría una Comisión Especial Permanente, encargada de dar el primer debate al Plan y sus programas, así como de vigilar su ejecución. Los proyectos de ley aprobados debían pasar a consideración de la Cámara Plena y, en caso de ser aprobados por esta, serían considerados en plenaria del Senado. En el escenario en el que el Congreso no decidiera sobre los proyectos en un término de cien días, el Gobierno podría poner en vigencia el proyecto respectivo mediante decreto con fuerza de ley. Además, se estipulaba que las leyes del Plan debían ser tramitadas y decididas por las Cámaras con prelación sobre cualquier otro asunto.

Fuente: elaboración de los autores.

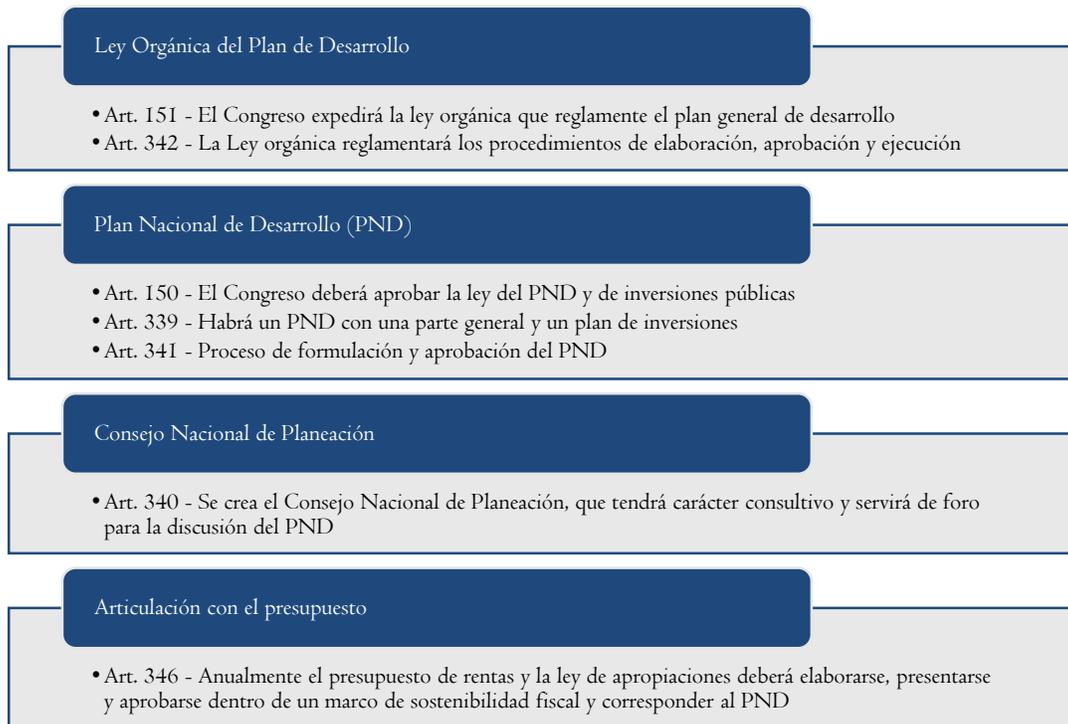
Pese a que la Ley 38 del 1981 establecía que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social debía ser aprobado por el Congreso de la República, posterior a la expedición de la Ley los planes "*Cambio con equidad (1982-1986)*", "*Plan de economía social (1986-1990)*" y "*La revolución pacífica (1990-1994)*" no surtieron la aprobación del Legislativo, debido a que la Comisión del Plan nunca operó (DNP, 2018). No obstante, como lo señala el Prólogo del plan "*La revolución pacífica (1990-1994)*", "[e]n hora buena, la Asamblea Constituyente llenó este vacío al establecer las pautas que deberá seguir el Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Planeación" (La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990-1994, 1991, pág. 9).

Como se muestra a continuación, una parte importante de las disposiciones establecidas en la Ley 38 de 1981 fueron heredadas por la Constitución Política de 1991 y la *Ley Orgánica*, las cuales adoptaron aspectos generales como el contenido del Plan, la participación del ejecutivo en su elaboración, y la participación ciudadana mediante procesos de consulta. En resumidas cuentas, gran parte del espíritu que hoy conserva la normatividad que regula el PND, se originó desde el Acto Legislativo de 1968, reglamentado a comienzo de los años ochenta.

## B. Componentes y procedimientos del Plan Nacional de Desarrollo a partir de la Constitución Política de 1991

La normatividad que definió la estructura del PND y los procesos que lo rigen fue evolucionando y se consolidó finalmente con la Constitución Política del 91. Como se muestra en la Figura 9, la Constitución estipuló que el Congreso debía expedir una ley orgánica que reglamentara el plan general de desarrollo; su esquema de formulación, aprobación y contenido; la creación del Consejo Nacional de Planeación, con carácter consultivo en la discusión del PND; y definió que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones anuales debería articularse con el Plan.

Figura 9. Aspectos claves de la Constitución Política de 1991 en materia del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: elaboración de los autores con base en la Constitución Política de 1991.

Conforme al artículo 151 de la Constitución Política, el Congreso expidió en 1994 la Ley 152, por medio de la cual se estableció la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. En esta se definen, entre otras cosas, los componentes del PND y se establecen los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan. Asimismo, se establecen los lineamientos de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales y sus respectivos procedimientos, que son muy similares a los estipulados para el orden nacional y hacen parte integral de la *Ley Orgánica*, en tanto juegan un papel fundamental en la planeación del país. Por eso mismo, en la Ley se establecen disposiciones tendientes a promover la armonía y coherencia entre los planes a nivel nacional y territorial (Anexo 1).

### 1. Componentes del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con la Constitución y la *Ley Orgánica*, el PND debe contener una *Parte General* y el *Plan de Inversiones* (Figura 10). En la *Parte General* deberán incluirse los objetivos nacionales y sectoriales a mediano y largo plazo, las estrategias y políticas que guiarán su acción para alcanzarlos, los

procedimientos y mecanismos generales para lograrlos, y los medios e instrumentos para vincular y armonizar el Plan con los instrumentos de planeación de menor escala. Como se mostrará en la siguiente sección, en la práctica, el Gobierno nacional, a través del DNP, realiza un documento técnico denominado *Bases del PND*, en el que se incluyen todos los componentes de la *Parte General* estipulados por la *Ley Orgánica*.

*Figura 10. Plan Nacional de Desarrollo: componentes estipulados en la Constitución Política del 91 y la Ley 152 de 1994*

Parte General	Plan de inversiones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos y metas nacionales y sectoriales a mediano y largo plazo</li> <li>• <b>Procedimientos y mecanismos generales para lograrlos</b></li> <li>• Estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental para alcanzarlos</li> <li>• Formas, medios e instrumentos de vinculación de la planeación nacional con la de entidades territoriales y la sectorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público</li> <li>• La descripción de los principales programas y subprogramas</li> <li>• Los presupuestos plurianuales para los programas más importantes de la parte general</li> <li>• <b>La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución</b></li> <li>• Garantizar la sostenibilidad fiscal</li> </ul>

Fuente: elaboración de los autores a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), art. 339, y la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, art. 5 y 6.

Nota: en negrilla los contenidos de la parte general y del plan de inversiones que corresponden a los *Mecanismos de Ejecución del Plan*.

En la segunda parte, el *Plan de Inversiones* de las entidades públicas del orden nacional, conocido comúnmente como *Plan Plurianual de Inversiones*, se deben sustentar los principales proyectos de inversión de acuerdo con los objetivos y metas de la *Parte General*, especificar los mecanismos idóneos para ejecutarlos y proyectar los presupuestos disponibles.<sup>12</sup>

Según el artículo 150 de la Constitución, el Congreso debe “*aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*” (subrayado fuera del texto). La Corte Constitucional ha aclarado respecto a esta disposición que “*es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo*” (Sentencia C-363, 2012).<sup>13</sup> Este aspecto resulta relevante para entender por qué las leyes de los PND contienen disposiciones o reformas normativas, denominadas como *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, necesarias para materializar las políticas centrales del documento, y no solo la *Parte General* y el *Plan Plurianual de Inversiones*.

<sup>12</sup> Cabe anotar, que el artículo 3 del Acto Legislativo No. 01 de 2016, definió de forma transitoria como componente del *Plan de Inversiones*, el *Plan Plurianual de Inversiones para la Paz*, para los siguientes veinte años. En el PND vigente “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*” se incorporó el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz por un valor de 37.083,4 miles de millones de 2018.

<sup>13</sup> La interpretación de la Corte del artículo 150 de la Constitución Política se encuentra en la de Sentencia 363 de 2012, en la cual da respuesta a la demanda de inconstitucionalidad por unidad de materia contra los artículos 86, 96, 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”.

En síntesis, la ley de los PND se compone de tres elementos: i) las disposiciones referentes a la *Parte General*, que se materializan en toda su extensión en las *Bases del PND*, documento anexo de la ley de aprobación del plan; ii) el *Plan Plurianual de Inversiones* de las entidades públicas del orden nacional, que debe definir a rasgos generales los recursos financieros disponibles para la ejecución del plan; y iii) los *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, que son precisamente las normas instrumentales para ejecutarlo.

Si bien los tres elementos se introducen a la jurisdicción colombiana mediante la misma ley, pueden tener vigencias diferentes. En particular, los *Mecanismos para la Ejecución del Plan* permanecen en el ordenamiento jurídico hasta su derogatoria expresa o tácita por normas posteriores de igual jerarquía. Por su parte, el *Plan Plurianual de Inversiones* tiene vigencia limitada a la ejecución de los proyectos de inversión, con la salvedad de que se debe garantizar la financiación de proyectos de largo plazo hasta su culminación, que podría extenderse más allá del período de gobierno correspondiente. En contraste, la *Parte General* es derogada con la expedición de la ley del PND del gobierno siguiente (DNP, 2018). Adicionalmente, como se explicará más adelante, la Corte Constitucional debe decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, por lo que puede declarar inexecutable, en cualquier momento, desde artículos hasta la totalidad de la ley de aprobación del PND, lo que hace que su vigencia no dependa únicamente de los criterios antes descritos.

## 2. Procedimientos para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

La Ley 152 de 1994, en consonancia con el artículo 341 de la Constitución Política, estipula las etapas de elaboración y aprobación del PND (Figura 11). La elaboración del documento del PND se debe iniciar con el período presidencial el 7 de agosto y finalizar antes de los seis meses siguientes, fecha correspondiente al 7 de mayo. El director del DNP debe coordinar las labores de formulación con la participación de ministerios, entidades territoriales, regiones administrativas y de planificación, y con la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Con la propuesta consolidada, el DNP remite el documento al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para que este emita su concepto sobre el impacto fiscal del componente de inversiones.<sup>14</sup> Una vez emitido su concepto, el director del DNP presenta el proyecto al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como máxima autoridad nacional de planeación, que debe asesorar al Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.<sup>15</sup>

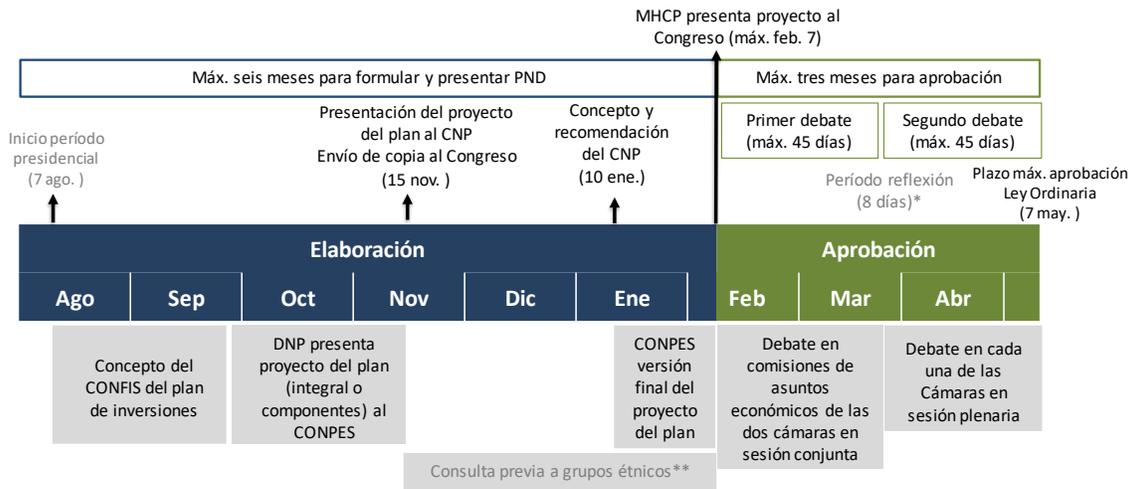
Después de pasar al CONPES, el Presidente de la República debe poner el proyecto en manos del Consejo Nacional de Planeación. Según el concepto que emite este organismo, el CONPES procede a realizar las modificaciones que considere pertinentes y consolida el documento que se presenta al legislativo. Así, antes del 7 de febrero el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Nacional, entrega el proyecto de ley del PND al Congreso de la República para su aprobación.

---

<sup>14</sup> El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal.

<sup>15</sup> De acuerdo con la *Ley Orgánica*, la aprobación del documento se realiza por el CONPES ampliado: los miembros del CONPES, los miembros del CONPES Social, cinco gobernadores y cinco alcaldes, los representantes legales de las regiones y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, los dos primeros fueron unificados por medio del artículo 164 de la Ley 1753 del 2015, en un solo organismo asesor del Gobierno.

Figura 11. Plan Nacional de Desarrollo: etapas de elaboración y aprobación



Fuente: elaboración de los autores a partir de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, y la Constitución Política de Colombia de 1991.

Nota: \*Artículo 160 de la Constitución de Colombia. \*\*Ley 21 de 1991.

Además de la participación de la sociedad civil a través del concepto del Consejo Nacional de Planeación, existe un mecanismo de participación de las minorías étnicas en el proceso de formulación del PND: la consulta previa. Este mecanismo surge del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OMT), en el que se estipula que el Gobierno debe consultar a los pueblos interesados cada vez que prevea medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente (DNP, 2018). Dado que el convenio hace parte del ordenamiento jurídico del país, por medio de la Ley 21 de 1991, su omisión podría implicar la inexecutable parcial del PND.<sup>16</sup> La consulta se debe realizar entre el primer concepto emitido por el CONPES y hasta antes de presentar el proyecto al Congreso. Los responsables de este ejercicio son los representantes de los sectores involucrados en los proyectos de inversión del Plan y el Ministerio del Interior, en representación de Gobierno.

Una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP presentan el Proyecto de la Ley del Plan al Congreso, se inicia la etapa de aprobación que se compone de tres momentos. Primero, se realiza un debate en las comisiones de asuntos económicos del Senado y de la Cámara de representantes en sesión conjunta, en un período improrrogable de 45 días. Una vez se realiza el primer debate, según lo estipulado en el artículo 160 de la Constitución Política, se inicia un período de reflexión de 8 días para el comienzo del segundo. Transcurrido dicho período, cada una de las Cámaras debate en sesión plenaria el PND con base en el informe emitido en el primer momento, con un plazo de 45 días.<sup>17</sup> En

<sup>16</sup> Como se explica en la sección III.B, la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el PND “Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)”, fue declarada exequible por la Sentencia C-461/08 tras ser demandada por incumplimiento del proceso adecuado de consulta previa, pero fue condicionada a la realización efectiva del procedimiento.

<sup>17</sup> De acuerdo con la Ley 5ª de 1992, el segundo debate podrá ser simultáneo: “Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara. Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras” (subrayado fuera del texto) (Ley 5ª, 1992, art. 183).

total, los tres momentos no pueden superar el término de tres meses (90 días). El mecanismo de aprobación del PND goza de tres características que lo hacen expedito y relativamente sencillo, comparado con el proceso normal de aprobación del legislativo: i) es relativamente rápido en tanto la Constitución fija un límite de tiempo; ii) el Proyecto de Ley tiene el aval del Ministro de Hacienda; y, iii) no pasa por debate en las comisiones especializadas.

Según lo estipula la *Ley Orgánica*, durante el trámite en el Congreso, el legislativo puede realizar modificaciones únicamente al *Plan Plurianual de Inversiones*, pero no a la *Parte General*. Al respecto, la Corte Constitucional señaló que la *Parte General* es la materialización de las propuestas del plan de gobierno con el cual el Presidente fue elegido por voto popular y su ejecución debe ser respetada por el Congreso (Sentencia C-305, 2004). Con respecto al *Plan Plurianual de Inversiones*, la *Ley Orgánica* estipula que el Congreso puede hacer modificaciones en cualquier momento de esta etapa, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

Según la *Ley Orgánica*, si el Congreso en el término de tres meses no aprueba el *Plan Plurianual de Inversiones*, el Gobierno puede poner en vigencia el proyecto presentado mediante un decreto con fuerza de ley. Este acto se conoce como legislación por prescripción y puede darse en dos circunstancias particulares: i) cuando hay inactividad del Congreso frente a sus funciones de planeación por un término que supera los tres meses estipulados; o, ii) cuando exista una manifestación expresa por parte del legislativo de no aprobación en el término de los tres meses (DNP, 2018).<sup>18</sup>

Hasta aquí se ha mostrado que la *Ley Orgánica* estipula una serie de lineamientos básicos, referentes a los contenidos del PND y a sus procedimientos, que hacen que su elaboración y aprobación sea un proceso inflexible que demanda un gran esfuerzo del Gobierno nacional y demás instancias involucradas para el cumplimiento de los términos estipulados, más aún en consideración de su ambicioso alcance temático. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico ha incluido componentes adicionales a los determinados por la *Ley Orgánica*, hecho que ha complejizado aún más el contenido del PND y su proceso de elaboración y aprobación. En ese sentido, existen normas que estipulan desde i) la inclusión de lineamientos o políticas sobre determinadas temáticas en el PND, ii) la inclusión de planes sectoriales, y iii) otras que establecen mecanismos adicionales de transparencia para los procesos asociados al Plan (Figura 12).

En el primer grupo se encuentran, por ejemplo, la Ley 1253 de 2008 en la cual se estipula que “[e]n la parte general del Plan Nacional de Desarrollo se señalarán los objetivos, metas, prioridades, políticas y estrategias dirigidas a lograr el aumento de la productividad y mejoramiento de la competitividad” (Ley 1253, 2008, art. 3); y la Ley 1940 de 2018 en la que se indica que “[e]l Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia, en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, regularán la realización de las consultas populares y la forma como concurrirán a su financiación la Nación y las entidades territoriales” (Ley 1940, 2018, art. 123).

---

<sup>18</sup> Desde la expedición de la Ley 152 de 1994, no se ha presentado la situación en la que el Congreso no apruebe o se abstenga de pronunciar frente al Proyecto de Ley del PND presentado por el Presidente de la República. No obstante, como se explicará en la sección IV.D, en 1999 se aprobó el PND por medio del Decreto 955 de 2000 que posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

Figura 12. Plan Nacional de Desarrollo: normatividad que reglamenta contenido, proceso de elaboración y aprobación del Plan

Art. 57, Ley 70 de 1993	• El <b>Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras</b> será marco de referencia para las políticas del PND en materia de diversidad étnica y desarrollo sostenible
Art. 4I, Ley 105 de 1993	• El <b>Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura</b> será un componente del PND
Art. 52, Ley 181 de 1995	• El <b>Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física</b> será incluido en el PND
Art. 79, Ley 270 de 1996	• El <b>Plan de Desarrollo de la Rama Judicial</b> será incorporado en el PND
Art. 16, Ley 300 de 1996	• El <b>Plan Sectorial de Turismo</b> forma parte del PND
Art. 9I, Ley 388 de 1997	• El PND establecerá el <b>tipo y precio máximo de las soluciones de vivienda</b> destinadas a los hogares de menores ingresos (viviendas de interés social)
Art. 110, Ley 388 de 1997	• La <b>Política Nacional Urbana</b> será formulada como parte del PND
Art. I, Ley 397 de 1997	• El <b>Plan Nacional de Cultura</b> deberá ser tenido en cuenta en la formulación del PND
Art. 8, Ley 905 de 2004	• En el curso de elaboración del PND se estudiará la inclusión de políticas y programas de promoción de las <b>micro, pequeñas y medianas empresas</b>
Art. 204, Ley 1098 de 2006	• El PND deberá contener lineamientos técnicos mínimos en materia de <b>infancia y adolescencia</b>
Art. 3, Ley 1253 de 2008	• El PND deberá incluir políticas para lograr el <b>aumento de la productividad, el mejoramiento de la competitividad y la reducción de las brechas regionales</b>
Art. 2, Ley 1502 de 2011	• El <b>Plan de la Cultura de la Seguridad Social</b> en Colombia se articulará como componente del sector en el PND
Art. 22, Ley 1909 de 2018	• Estableció <b>mecanismos adicionales para la formulación y aprobación del Plan Plurianual de Inversiones y la rendición de cuentas del PND</b>
Art. 123, Ley 1940 de 2018	• En la ley del PND 2018-2022 se regulará la <b>realización de consultas populares y la forma como concurrirán a su financiación la Nación y las entidades territoriales</b>

Fuente: elaboración de los autores a partir de la citada normatividad (<http://www.secretariassenado.gov.co/>).

Por otra parte, en el segundo grupo, inclusión de planes sectoriales en el PND, se encuentra reglamentaciones como la Ley 105 de 1993, según la cual, “[e]l Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura será un componente del Plan Nacional de Desarrollo” (Ley 105, 1993, art. 41) o la Ley 300 de 1996 que estipula que “el Plan Sectorial de Turismo (...) formará parte del Plan Nacional de Desarrollo, previa aprobación del Conpes” (Ley 300, 1996, Art. 16).

Por último, se encuentra el denominado *Estatuto de la Oposición*, Ley 1909 de 2018, que estableció mecanismos adicionales de transparencia para la formulación, aprobación y rendición de cuentas del PND. En particular, la norma establece en materia del *Plan Plurianual de Inversiones* que el Gobierno debe publicar los programas y proyectos que se pretendan ejecutar, las modificaciones o adiciones a su articulado y los congresistas autores de estas, además de realizar audiencias públicas a nivel

departamental. Adicionalmente, establece que el Gobierno debe presentar un informe de cumplimiento de metas de PND que incluye el monto total de la inversión que se realizó por municipio, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental y los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

En suma, mientras más se complejiza el PND por normas diferentes a la Constitución y *Ley Orgánica*, más se desvirtúa de su objetivo primordial. Al imponer contenidos adicionales se distorsionan en el PND las prioridades del gobierno de turno, situación a la que además se suma que son disposiciones difíciles de revertir, en tanto deben ser derogadas por el Congreso.

#### **IV. Caracterización de los Planes Nacionales de Desarrollo posteriores a la Ley 152 de 1994**

En esta sección se presenta una revisión de los principales rasgos de los PND posteriores a la Constitución Política del 91. Se destaca un incremento sustancial tanto de la extensión de los documentos técnicos, conocidos como las *Bases del PND*, como de los artículos expedidos en las leyes de aprobación de los Planes, en las cuales gran parte del articulado corresponde a los *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, que terminan por diluir las prioridades de los diferentes gobiernos. Respecto al *Plan Plurianual de Inversiones* se evidencian importantes inconsistencias metodológicas que han conllevado un crecimiento artificial entre planes, y justifican la necesidad de realizar ajustes importantes en su elaboración. Por último, respecto a las demandas de inconstitucionalidad frente a las leyes de los PND, si bien los números indican un incremento considerable en el número de demandas interpuestas a lo largo del tiempo, este aumento no ha implicado necesariamente un incremento en los fallos de inexecutableidad proferidos por la Corte Constitucional.

##### **A. Parte General del Plan Nacional de Desarrollo**

Desde el PND “*El salto social (1994-1998)*”, el documento técnico del PND comúnmente denominado *Bases del PND*, en el cual se materializan los componentes de la *Parte General* del PND y es incluido a título de anexo como parte integral de la ley de expedición del Plan, presenta un incremento sustancial en su extensión, tanto en número de páginas como de palabras (Figura 13 a-b). A partir del PND “*Prosperidad para todos (2010-2014)*” los documentos técnicos superaron las 900 páginas y las 300 mil palabras. En especial, el último PND, “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*”, alcanzó 1.457 páginas y más de 500 mil palabras.

El aumento progresivo de la extensión de las *Bases del PND* se explica por los siguientes factores. Primero, la inclusión de objetivos y metas para todos los sectores, las cuales muchas veces remiten a los objetivos misionales y funciones de los ministerios, y otras entidades del Gobierno nacional central. Segundo, a la necesidad de que las disposiciones instrumentales incluidas en la ley del Plan, denominados como *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, cumplan con el principio de unidad de materia estipulado por la Constitución Política del 91,<sup>19</sup> es decir, que sean debidamente sustentados en los documentos de *Bases* de los diferentes Planes.<sup>20</sup> Estos factores, entre otros, han hecho que las prioridades principales de cada gobierno se diluyan cada vez más en la extensión de los mismos,

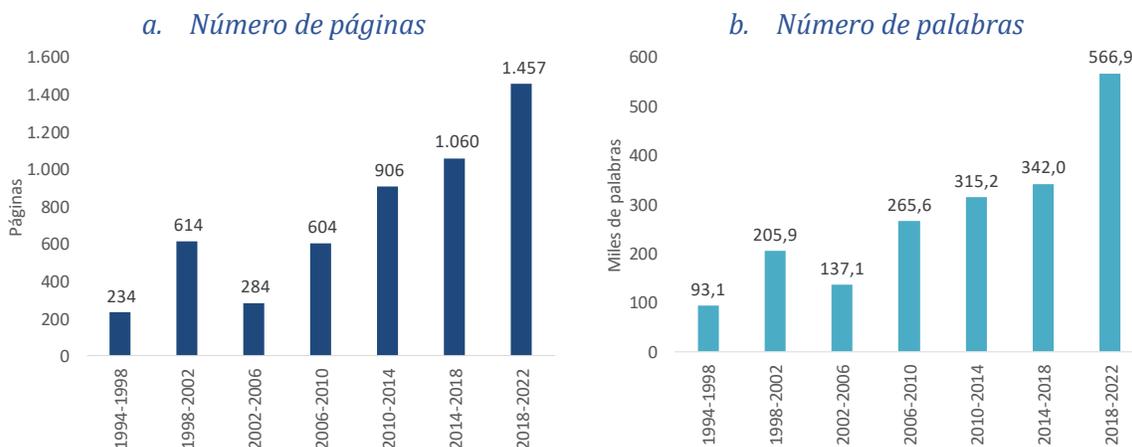
---

<sup>19</sup> “Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.” (Constitución Política de 1991).

<sup>20</sup> La Corte Constitucional señaló, mediante la Sentencia C-016, que los *Mecanismos para la ejecución del Plan* deben guardar conexidad teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del PND.

haciendo más difícil para la ciudadanía identificarlas y rastrear los cambios de énfasis entre uno y otro plan.

Figura 13. Plan Nacional de Desarrollo: extensión de los documentos de las Bases del Plan

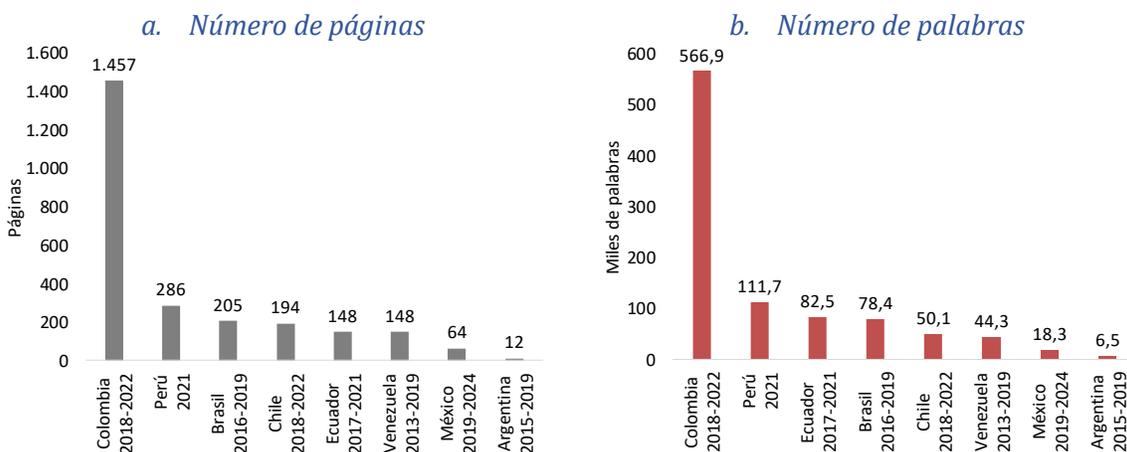


Fuente: elaboración de los autores a partir de los Documentos de Bases de los PND.

Nota: los conteos de páginas y palabras no incluyen la sección correspondiente a las leyes de los PND.

Al contrastar la extensión de las bases del último Plan, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (2018-2022), con los documentos que hacen las veces de un PND en algunos países de la región, el documento de Colombia sobrepasa en extensión tanto en número de páginas como de palabras a todos los planes de sus pares en la región, inclusive sumándolos (Figura 14 a-b). De hecho, únicamente los PND “El salto social (1994-1998)” y “Hacia un estado comunitario (2002-2006)”, presentan una extensión comparable a la de los documentos de planeación nacional vigentes en la región.

Figura 14. Países de la región: extensión de los documentos que hacen las veces de Planes Nacionales de Desarrollo



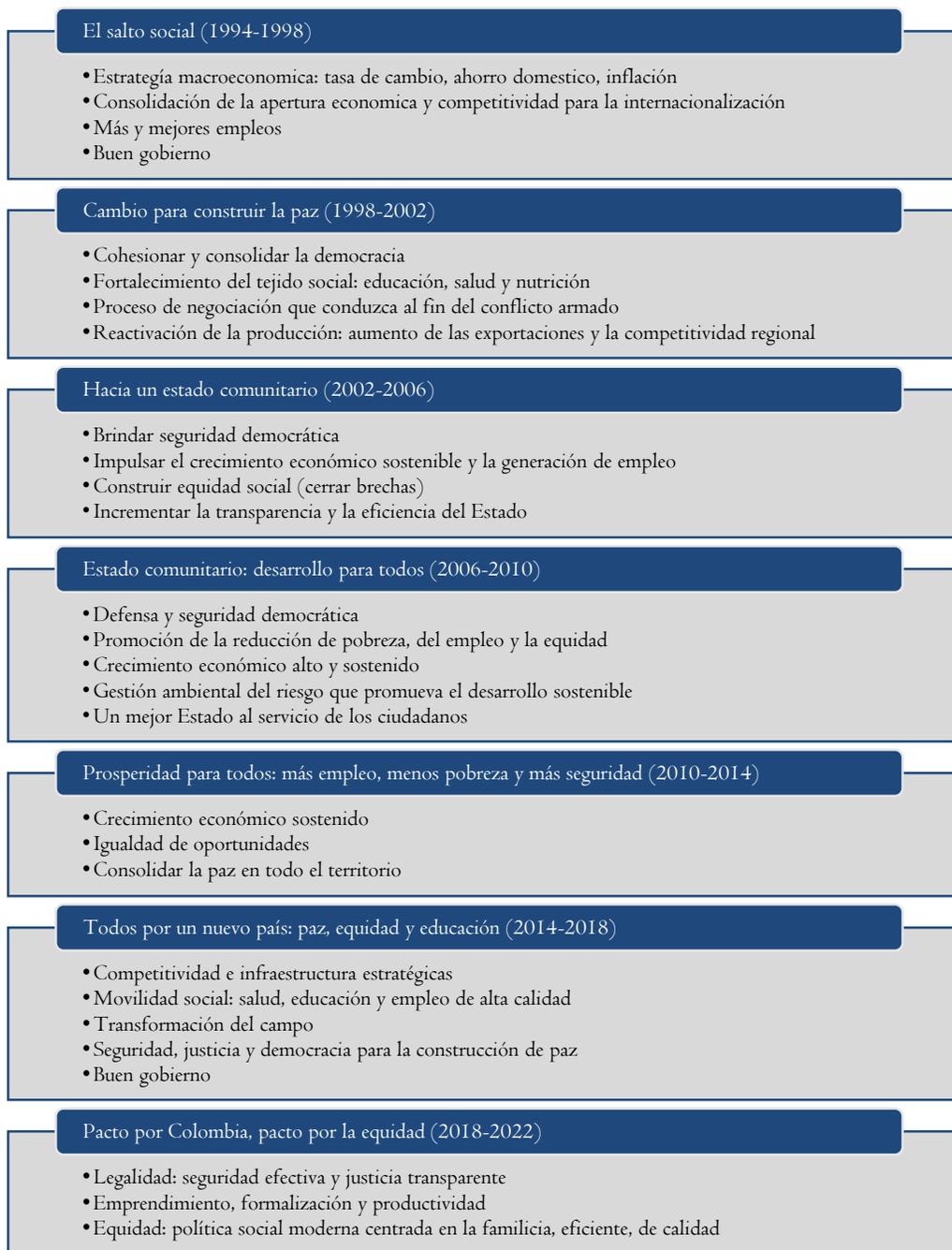
Fuente: elaboración de los autores a partir de los documentos técnicos de los planes nacionales de desarrollo mencionados en la sección 0 de este documento.

Nota: el conteo de páginas o palabras no excluye ninguna sección de los documentos.

En materia de prioridades, si bien los PND de Colombia exhiben cambios de énfasis entre gobiernos, resalta la continuidad de temas asociados con el crecimiento económico, la seguridad, la democracia, y el cierre de brechas sociales (Figura 15). Adicionalmente, se evidencia el progresivo aumento de

una mayor preocupación por temas territoriales, como descentralización, ordenamiento territorial, desarrollo regional general o apuestas por regiones específicas.

*Figura 15. Planes Nacionales de Desarrollo: prioridades*



Fuente: elaboración de los autores a partir de los Documentos de *Bases de los PND*.

En la Figura 16 se presenta el número de páginas del documento de bases del PND dedicado a asuntos territoriales. Al respecto, el PND que ha dedicado proporcionalmente una mayor extensión a estos temas fue el PND *“Todos por un Nuevo País (2014-2018)”*, con una dedicación del 20% de sus páginas, seguido por el PND titulado *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)”* con 12,4%. En

contraste, en los PND anteriores, menos del 10% de la extensión del documento de bases fue destinado a estos temas.

Figura 16. Planes Nacionales de Desarrollo: páginas dedicadas a temas territoriales



Fuente: elaboración de los autores a partir de los Documentos de Bases de los PND.

Una revisión más detallada de los temas territoriales contenidos en los Planes arroja que hasta el Plan “Prosperidad para todos (2010-2014)” los PND se limitaron a temas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo regional en general. A partir del Plan “Todos por un Nuevo País (2014-2018)”, los PND pasaron a incluir un enfoque específico de región. Por ejemplo, en este último se incluyeron estrategias para el cierre de brechas sociales y económicas en las seis regiones del país. Así mismo, el PND vigente, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)”, se destaca por ser el primero en incluir un conjunto de estrategias específicas para los Océanos y Seaflower (Figura 17).

Figura 17. Planes Nacionales de Desarrollo: temas territoriales



### Todos por un nuevo país: paz equidad y educación (2014-2018)

- Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial
- Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema
- Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes
- Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá
- Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental
- Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos
- El Centro-Sur-Amazónica de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación

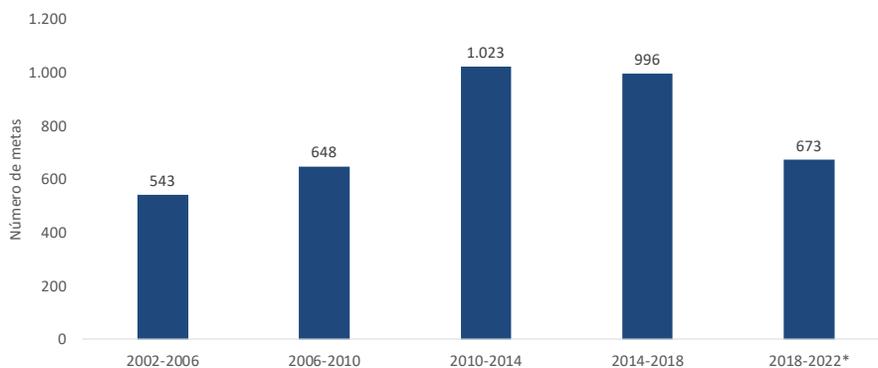
### Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)

- Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones
- Pactos por la productividad y la equidad en las regiones:
- Pacto Región Pacífico: diversidad para equidad, convivencia pacífica y desarrollo sostenible
- Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad
- Pacto Seaflower Region: por una región próspera, segura y Sostenible
- Pacto Región Central: centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e Internacional
- Pacto Región Santanderes: eje logístico, competitivo y Sostenible de Colombia
- Pacto Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva
- Pacto Eje Cafetero y Antioquia: conectar para competitividad y desarrollo logístico sostenible
- Pacto Región Llanos-Orinoquia: conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo
- Pacto Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica

Fuente: elaboración de los autores a partir de los Documentos de *Bases de los PND*.

En materia del número de metas incluidas en el PND, se observa que, si bien presentan una tendencia creciente, este comportamiento no ha sido progresivo, como si lo ha sido el aumento en la extensión de las *Bases*. De acuerdo con la información disponible en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), plataforma del DNP que permite realizar el seguimiento al avance y los logros de de las políticas públicas en relación con los objetivos propuestos por el Gobierno, el PND que ha incluido un mayor número de metas fue el Plan “*Prosperidad para todos (2010-2014)*”, que incorporó un total de 1.023 indicadores. Por su parte, el PND actual, “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*”, incluyó 673 metas, cifra similar a la de los planes “*Hacia un estado comunitario (2002-2006)*” y “*Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*” (Figura 18).

Figura 18. Planes Nacionales de Desarrollo: metas



Fuente: elaboración de los autores con base en información de DNP-SINERGIA (consulta 27 de marzo de 2020).  
Nota: \*El PND 2018-2022 no incluye los indicadores para grupos étnicos, actualmente en proceso de concertación.

Es de anotar que el gran número de metas en los PND, en las cuales se busca reflejar tanto resultados como la gestión en todos los sectores, hace cada vez más difícil la identificación y seguimiento a las prioridades de cada gobierno. En otras palabras, si bien los diferentes gobiernos cumplieron en promedio más del 85% de las metas propuestas, esta cifra difícilmente permite precisar el impacto de los objetivos y estrategias que hicieron parte de las prioridades del PND de los diferentes gobiernos (Tabla 2).

*Tabla 2. Planes Nacionales de Desarrollo: avance cuatrienal de las metas, por sectores*

Sectores	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Agricultura y Desarrollo Rural	64,72	73,96	81,32	83,25
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	95,59	90,73		
Ambiente y Desarrollo Sostenible			85,06	84,95
Vivienda, Ciudad y Territorio			91,35	84,36
Ciencia, Tecnología e Innovación		87,15	75,15	81,95
Comercio, Industria y Turismo	96,23	95,96	89,82	93,32
Cultura	96,29	98,06	99,92	93,19
DAS	92,90	91,62		
Defensa	90,44	90,61	64,95	68,05
Deporte			90,05	91,37
Economía Solidaria	69,71	94,46		
Educación	90,07	89,12	77,08	73,33
Estadísticas	90,59	83,98		98,31
Función Pública	98,10	91,00	100,00	99,00
Hacienda y Crédito Público	85,21	89,57	94,63	62,41
Inclusión Social y Reconciliación			82,02	84,28
Inteligencia				100,00
Interior y de Justicia	75,01	82,85		
Interior			96,18	87,68
Justicia			91,86	82,22
Minas y Energía	76,57	82,02	65,71	79,79
Planeación Nacional	86,89	91,31		78,28
Presidencia	83,40	80,39		89,08
Protección Social	84,51	94,22		
Salud y Protección Social			82,81	69,22
Trabajo			93,25	83,36
Relaciones Exteriores	100,00	81,34	100,00	100,00
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	90,24	92,84	84,75	87,68
Transporte	75,66	89,32	67,92	73,07
<b>Promedio simple</b>	<b>86,43</b>	<b>88,52</b>	<b>85,69</b>	<b>84,51</b>

Fuente: elaboración de los autores con base en información de DNP-SINERGIA (2020).

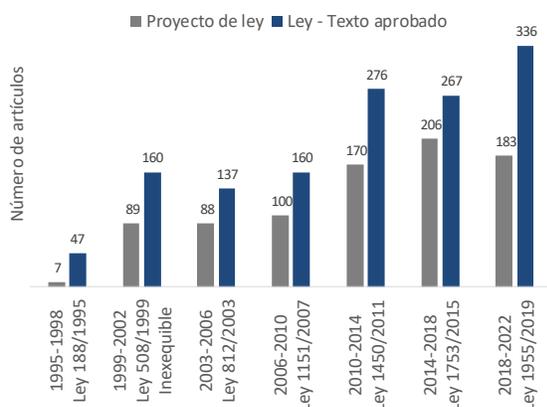
Nota: para el cálculo de avance del cuatrienio por sectores SINERGIA realiza un promedio simple sobre el avance del cuatrienio de todos los indicadores del respectivo PND.

## **B. Leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Mecanismos para la Ejecución**

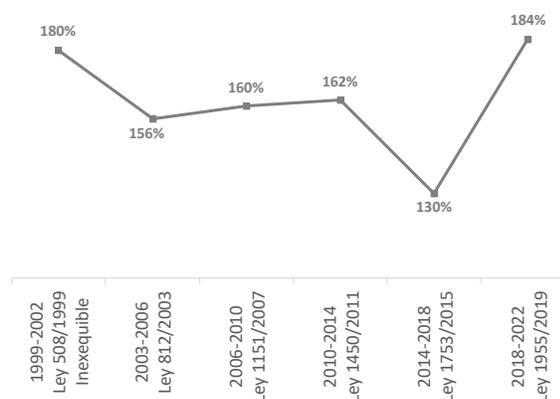
El incremento en la extensión de las *Bases del PND* se tradujo en un aumento paulatino en el número de artículos expedidos en las leyes de aprobación de los planes. Sin embargo, al revisar los Proyectos de Ley radicados en el Congreso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, se encontró que es durante la discusión de los Proyectos de Ley en el Congreso que los estos aumentan sustancialmente en número de artículos (Figura 19 a).

Figura 19. Leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo: proyecto de ley y texto aprobado

a. Proyecto de ley vs. Texto aprobado, extensión en número de artículos



b. Texto aprobado / Proyecto de ley (%)



Fuente: elaboración de los autores a partir de las leyes citadas y las Gacetas del Congreso No. 6/1995, 6/1999, 54/2003, 32/2007, 14/2011, 33/2015 y 33/2019.

Especial atención merece el primer PND con aprobación por ley del Congreso, “*El salto social (1994-1998)*”, cuyo Proyecto de Ley constaba de tan sólo 7 artículos, y tras su aprobación en el Congreso pasó a 47 artículos. El Proyecto de Ley de este Plan contenía una *Parte General*, en la cual se describían en detalle los programas propuestos por el Gobierno, y el *Plan Nacional de Inversiones* descrito en un total de 7 artículos. Por su parte, la Ley 188 de 1995, por medio de la cual el Congreso aprobó el mencionado Plan, incluyó 47 artículos, de los cuales 17 correspondían a la *Parte General*, 10 al *Plan Nacional de Inversiones*, y los 20 restantes se pueden catalogar como disposiciones instrumentales para la ejecución, las cuales en su mayoría se asociaban a temas presupuestales.

Posterior a la Ley 188 de 1995, la ley de expedición de un PND que más ha aumentado en extensión durante su discusión en el Congreso fue la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se aprobó el PND vigente. Este Plan pasó de 183 artículos en el Proyecto de Ley a 336 artículos en el texto aprobado por el Congreso, lo que representó un aumento de 184% en consideración al número de artículos. Por otra parte, el de menor incremento en el texto aprobado fue la Ley 1753 de 2015, del Plan “*Todos por un Nuevo País (2014-2018)*”, que pasó de 206 artículos en el Proyecto de Ley a 267 en el texto aprobado, para un aumento de 130% (Figura 19 a-b).

Desde la Ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan “*Cambio para construir la paz (1998-2002)*”, conforme a los contenidos estipulados en la Constitución Política y en la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo* (Ley 152 de 1994), las leyes de aprobación del PND incluyen expresamente una *Parte General*, el *Plan Plurianual de Inversiones* y los *Mecanismos para la Ejecución del Plan*.<sup>21</sup> Al revisar en detalle la composición de las leyes de los PND, se encuentra que más del 96% de los artículos incluidos en éstas han correspondido a los *Mecanismos para la Ejecución del Plan*; de hecho, tanto la *Parte General* como el *Plan Plurianual de Inversiones* han ocupado un mínimo de 2 artículos y un máximo de 6 cada uno (Figura 20). Cabe anotar además que como el documento de *Bases del PND* se eleva a categoría de ley a título de anexo de la *Parte General*, ello supone que el grueso del contenido que debe conformar la *Parte General* del Plan no se está reflejando de forma expresa en la ley del PND, mientras que son los *Mecanismos para su Ejecución* los que ocupan gran parte de su extensión.

<sup>21</sup> La Ley 508 de 1999 fue declarada inexequible por vicios de forma (Recuadro 3).

Figura 20. Leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo: composición



Fuente: elaboración de los autores a partir de las leyes citadas.

En algunas leyes de los PND el Congreso ha otorgado al Presidente facultades extraordinarias, como parte de los *Mecanismos para la de Ejecución del Plan* (Tabla 3).<sup>22</sup> La primera ley de un PND que incluyó facultades extraordinarias fue la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el PND “*Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*”. La mencionada Ley otorgó facultades extraordinarias para modificar la planta de personal de la Procuraduría General, la Fiscalía General de la Nación, y para crear la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Tabla 3. Leyes de los Planes Nacional de Desarrollo: facultades extraordinarias otorgadas al presidente

Ley (PND)	Art.	Tema	Descripción
1151/2007 (2006-2010)	140	Procuraduría General	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear cargos de Procuradores Judiciales y Sustanciadores, que deben ejercer funciones de Ministerio Público, así como aquellos que deben actuar ante los jueces administrativos</li> </ul>
	147	Fiscalía General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar la planta de la Fiscalía General de la Nación, mediante la creación, supresión o fusión de cargos</li> </ul>
	156	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinar las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la UGPP.</li> <li>Armonizar las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP.</li> </ul>
1753/2015 (2014-2018)	107	Desarrollo rural y agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de entidad responsable de la administración de las tierras, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica</li> <li>Creación de entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario</li> <li>Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos del sector</li> <li>Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o</li> </ul>

<sup>22</sup> “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (...)” (Constitución Política de 1991).

Ley (PND)	Art.	Tema	Descripción
			<p>transformen del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear, reasignar, modificar y distribuir competencias, funciones u objetivos a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y al Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)</li> <li>• Ampliar las fuentes de financiación del fondo de microfinanzas rurales (Ley 1731/2014).</li> <li>• Realizar las modificaciones presupuestales necesarias</li> <li>• Crear una Dirección de Mujer Rural que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural</li> </ul>
1955/2019 (2018-2022)	331	Entidades públicas del sector financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusionar entidades públicas del sector financiero, tales como, Aseguradoras Públicas y Fiduciarias Públicas; con el fin de evitar duplicidades y crear una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público que incida en mayores niveles de eficiencia.</li> </ul>
	332	Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructurar jerárquica y funcionalmente varias dependencias de la Contraloría General de la República y crear nuevas. Para lo cual podrá desarrollar la estructura de la entidad, creando nuevas dependencias, modificar o establecer sus funciones y su planta de personal creando los empleos a que haya lugar.</li> </ul>
	333	Administración pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificar o suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.</li> </ul>
	334	Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las facultades extraordinarias conferidas.</li> </ul>
	335	Consejo Nacional Electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar la estructura y organización del Consejo Nacional Electoral que permitan su autonomía administrativa y presupuestal</li> </ul>

Fuente: elaboración de los autores a partir de las leyes citadas.

Posteriormente, por medio de la Ley 1753 de 2015 el Congreso confirió facultades extraordinarias al Presidente para fortalecer el desarrollo rural y agropecuario del país, lo que permitió a grandes rasgos la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), crear y modificar algunas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y modificar el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Finalmente, la Ley 1955 de 2019 incluyó facultades extraordinarias para fusionar entidades públicas del sector financiero, reestructurar la Contraloría General de la República, simplificar, suprimir o reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, entre otros. En suma, como parte de los *Mecanismos para la de Ejecución* de los PND, las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente se han mantenido suficientemente específicas, según los términos estipulados constitucionalmente.

### C. Plan Plurianual de Inversiones

El Plan Plurianual de Inversiones (en adelante PPI) también ha aumentado considerablemente su extensión entre gobiernos. Sin embargo, gran parte de su aumento se debe a inconsistencias metodológicas que lo han hecho crecer artificialmente.<sup>23</sup> Específicamente, desde el PND *“Prosperidad*

<sup>23</sup> *“El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá (...) los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general”* (Ley 152 de 1994, Art. 6).

para Todos (2010-2014)” se dieron dos situaciones: i) se incluyó la estimación de rubros correspondientes a funcionamiento como parte de los recursos que componen el sector central, una medida a todas luces peculiar tratándose de un plan de inversiones; y, ii) la estimación de las inversiones del sector privado creció exponencialmente sin justificación, lo que también resulta exótico teniendo en cuenta que el gobierno no tiene control directo sobre las decisiones de inversión privada. Así las cosas, el PPI del periodo 2007-2010 pasó de corresponder 13,4% del PIB del cuatrienio a 23,1% en el periodo 2011-2014, y casi 26% del PIB en el PPI vigente, periodo 2019-2022 (Figura 21).

Figura 21. Plan Plurianual de Inversiones, total y % del PIB



Fuente: elaboración de los autores a partir de los Planes Plurianuales de Inversión de los respectivos PND, el DANE y el FMI – WEO (Octubre, 2019).

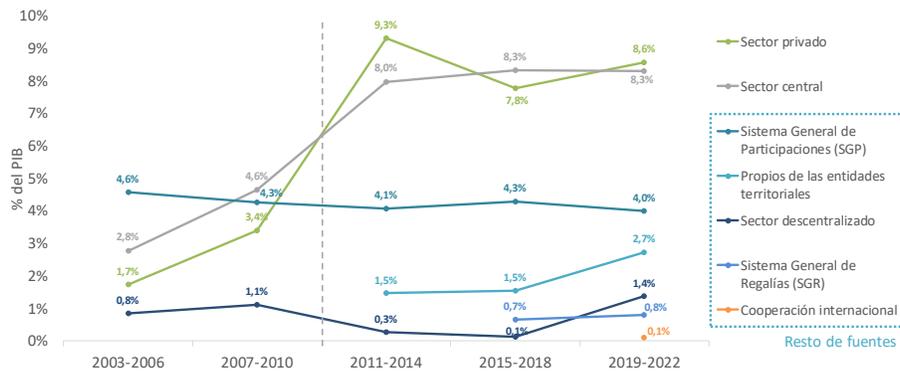
Nota: desde 2011-2014 el PPI ha incluido recursos de funcionamiento en el sector central.

Como se muestra en la Figura 22, las fuentes de financiación del PPI con mayor incremento entre los periodos 2007-2010 y 2011-2014 fueron precisamente los recursos del sector central y del sector privado. Los recursos estimados del sector central pasaron de 4,6% del PIB en el periodo 2007-2010 a 8% en el siguiente cuatrienio. Por su parte, los recursos del sector privado lo hicieron de 3,4% a 9,3%. Mientras que el resto de las fuentes de financiación del PPI se mantuvieron en niveles inferiores a 6% del PIB, al pasar de 5,4% a 5,8%.<sup>24</sup>

En la Tabla 4 se detallan los recursos de funcionamiento que han sido incluidos en los últimos PPI como parte de los recursos del sector central. Por ejemplo, el PPI del periodo 2011-2014 incluyó rubros de funcionamiento clasificados como gastos de personal y generales del sector *Defensa y Policía*, y la totalidad de los gastos de funcionamiento de los sectores *Fiscalía y Rama Judicial*. La apropiación definitiva de dichos rubros en el Presupuesto General de la Nación durante el cuatrienio correspondió a 36,29% de los recursos estimados del sector central como parte de las fuentes del PPI, 19,74% de la totalidad de los gastos de funcionamiento y 2,90% del PIB del cuatrienio.

<sup>24</sup> Las fuentes restantes del PPI se conforman por: los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), en su totalidad correspondientes a gastos de funcionamiento; los recursos propios de las entidades territoriales; los recursos del sector descentralizado; dineros del Sistema General de Regalías (SGR); y, los recursos de cooperación internacional, estos últimos incluidos únicamente en el PPI vigente.

Figura 22. Fuentes de financiación del Plan Plurianual de Inversiones, % del PIB



Fuente: elaboración de los autores a partir de los Planes Plurianuales de Inversión de los respectivos PND, el DANE y el FMI – WEO (Octubre, 2019).

Nota: desde 2011-2014 el PPI ha incluido recursos de funcionamiento en el sector central.

Tabla 4. Plan Plurianual de Inversiones: gastos de funcionamiento incluidos como parte de los recursos del sector central

PPI	Sector	Gastos de funcionamiento en el PPI	Gastos de funcionamiento en PPI / PPI Sector Central (%)	Gastos de funcionamiento en PPI / Total funcionamiento (%)	% del PIB
2011-2014	Defensa y Policía	Gastos de personal y generales	36,29%	19,74%	2,90%
	Fiscalía y Rama Judicial	Totalidad			
2015-2018	Defensa y Policía	Totalidad	48,56%	27,61%	4,05%
	Fiscalía				
	Rama Judicial y Registraduría				
2019-2022	Defensa y Policía	Excluye gastos de pensiones			
	Fiscalía				
	Rama Judicial				
	Registraduría				

Fuente: elaboración de los autores a partir del Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>), los Planes Plurianuales de Inversión de los respectivos PND, el Banco de la República y el DANE.

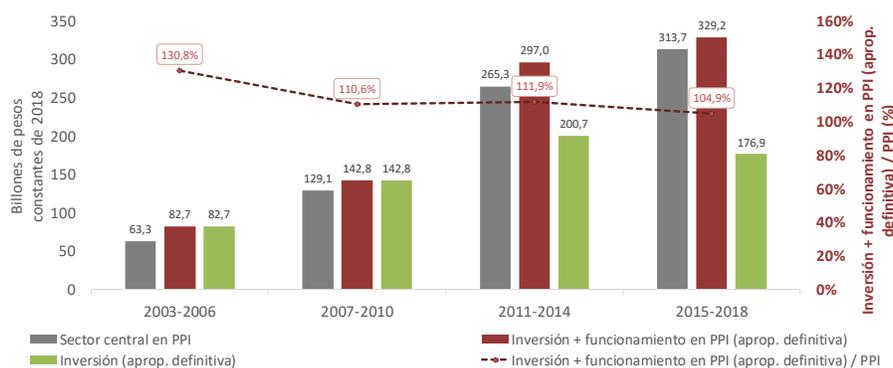
Nota: cálculos realizados a precios constantes de 2018 con la apropiación definitiva de los gastos de funcionamiento. Los sectores y clasificación de gastos de funcionamiento incluidos en el PPI fueron suministrados por parte de la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP para este estudio.

Análogamente, el PPI del periodo 2015-2018 incluyó la totalidad de los gastos de funcionamiento del sector *Defensa y Policía, Fiscalía, Rama Judicial y Registraduría*, este último no incluido anteriormente. Mientras tanto, el PPI de 2019-2022 incluyó la estimación de los rubros de funcionamiento, de estos cuatro sectores incluidos en el PPI anterior, pero excluyó los gastos de pensiones (Tabla 4). En resumen, se evidencia cómo la inclusión de gastos de funcionamiento como parte de los recursos del sector central en el PPI no ha seguido ninguna metodología definida o de uso continuo entre planes. Adicionalmente, esta información no se encuentra publicada ni en la ley de expedición de los PND, ni

en los respectivos PPI o en las *Bases de los PND*, lo que hace imposible el seguimiento a la ejecución del PPI por parte de la ciudadanía.<sup>25</sup>

Como ya se mencionó, tanto la inclusión de gastos de funcionamiento en el PPI, como la inclusión de fuentes de financiación ajenas a la administración del Gobierno nacional central, como lo son los recursos privados o las otras fuentes, dificultan el seguimiento de la ejecución de la totalidad del PPI. No obstante, al comparar únicamente los recursos del sector central en el PPI con la apropiación definitiva en el Presupuesto General de la Nación de la inversión y los gastos de funcionamiento incluidos como parte de los mencionados recursos, la apropiación ha sido siempre superior a la estimada en el PPI. Por ejemplo, para el periodo 2015-2018 la financiación del sector central en el PPI se estimó en 313,7 billones de pesos constantes de 2018, incluidos los recursos de funcionamiento e inversión, mientras que la apropiación definitiva en el Presupuesto General de la Nación de los mismos rubros se ubicó en 329,2 billones de pesos constantes, de los cuales 176,9 billones fueron destinados a inversión y los restantes 152,3 billones corresponden a recursos de funcionamiento, para una ejecución de 104,9% del PPI en materia del sector central (Figura 23).

*Figura 23. Recursos del sector central en el Plan Plurianual de Inversiones y apropiación definitiva en el Presupuesto General de la Nación*



Fuente: elaboración de los autores a partir del Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>), los PPI de los respectivos PND y el Banco de la República.

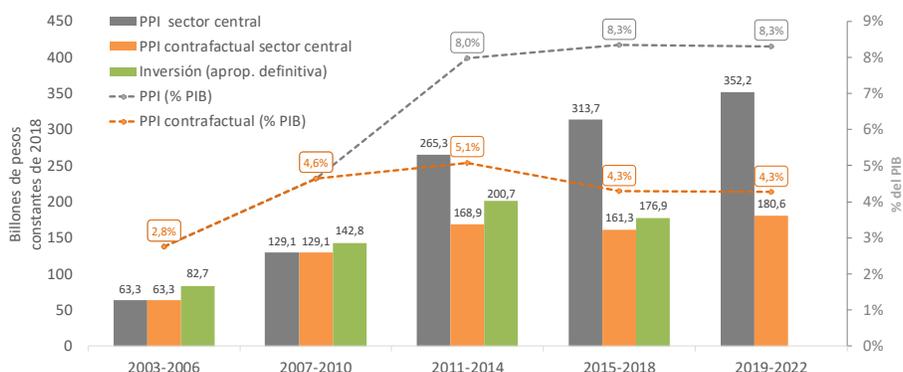
Concretamente, es fundamental que el PPI incluya únicamente los recursos de inversión del sector central, y por tanto se eliminen de este tanto los gastos de funcionamiento como las fuentes de recursos ajenas a la administración del Gobierno nacional central – la inversión del sector privado, los recursos del SGP, SGR, propios de las entidades territoriales, el sector descentralizado y cooperación internacional -. Con el ánimo de conocer cuál hubiera sido el valor total del PPI bajo las anteriores condiciones, se calculó un escenario contrafactual (Figura 24). De acuerdo con éste, para los periodos 2003-2006 y 2007-2010 la totalidad del PPI hubiese correspondido exactamente a la estimación de inversión realizada para el sector central, es decir, 63,3 billones de pesos constantes de 2018 (correspondientes a 2,8% del PIB del cuatrienio), y 129,1 billones de pesos constantes (4% del PIB), respectivamente (Figura 24).

Para realizar la estimación del PPI de los periodos siguientes, se eliminaron del sector central los recursos de funcionamiento, los cuales se estimaron en 2,90% del PIB del cuatrienio en el periodo 2011-2014 y en 4,05% del PIB para los siguientes cuatrienios. De esta manera, el PPI contrafactual de 2011-2014 se ubica en 168,9 billones de pesos constantes de 2018 (equivalente a 5,1% del PIB),

<sup>25</sup> Los sectores y clasificación de gastos de funcionamiento incluidos en el PPI fueron suministrados por parte de la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP para este estudio.

en 2015-2018 a 161,3 billones de pesos constantes (4,3% del PIB) y finalmente en 2019-2022 en 180,6 billones de pesos constantes (4,3% del PIB) (Figura 24). Al comparar el escenario contrafactual con la apropiación definitiva de la inversión en el Presupuesto General de la Nación, se observa que ésta siempre ha sido superior a la estimación del PPI en el escenario contrafactual.

Figura 24. Plan Plurianual de Inversiones: ejercicio contrafactual



Fuente: elaboración de los autores a partir del Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>), los Planes Plurianuales de Inversión de los respectivos PND, el Banco de la República, el DANE, y el FMI - WEO (Octubre, 2019).

Más allá del PPI, el comportamiento sectorial de la apropiación de gastos tanto de funcionamiento como de inversión del Presupuesto General de la Nación permite identificar los cambios de prioridades entre uno y otro gobierno. En la Tabla 5 se presenta la apropiación definitiva de funcionamiento e inversión a nivel sectorial como porcentaje del PIB. Con ello se evidencia un aumento paulatino de la apropiación para salud, protección social, trabajo y educación, así como cambios en las prioridades entre los diferentes gobiernos. Por ejemplo, en el periodo 2000-2002 la apropiación de gastos para *salud, protección social y trabajo* correspondió a 3% del PIB del periodo, cifra que le permitió al sector ubicarse en cuarto lugar en términos de apropiación, después de los sectores *defensa y policía, educación y hacienda*, mientras en el periodo siguiente, 2003-2006, la apropiación de gastos para *salud, protección social y trabajo* fue de 4,1% del PIB, lo que le permitió al sector ubicarse en primer lugar. Cabe resaltar además que desde 2003-2006 los tres sectores con mayor apropiación han sido *salud, protección social y trabajo, educación, y defensa y policía*.

Tabla 5. Apropiación definitiva de funcionamiento e inversión a nivel sectorial (% del PIB)

Sector		2000-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
5 - 29	Salud, protección social y trabajo	3,0%	4,1%	4,6%	4,7%	4,7%
2	Educación	3,1%	3,7%	3,6%	3,7%	3,8%
14	Defensa y policía	3,4%	3,6%	3,9%	3,8%	3,3%
13	Hacienda	3,1%	2,0%	1,8%	1,8%	1,9%
30	Inclusión social y reconciliación	0,4%	0,5%	1,1%	1,3%	1,3%
9	Transporte	0,7%	0,6%	0,7%	1,1%	0,7%
3 - 33	Ambiente, desarrollo sostenible, vivienda, ciudad y territorio	0,2%	0,2%	0,4%	0,6%	0,5%
15 - 27	Interior, justicia y del derecho	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,4%
7	Minas y energía	0,2%	0,6%	0,8%	0,5%	0,4%
25	Rama judicial	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%
26	Fiscalía	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
6	Agropecuario	0,3%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%
17	Organismos de control	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
8	Comunicaciones	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%

Sector		2000-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
20	Presidencia de la República	0,4%	6	0,2%	0,1%	0,1%
22	Registraduría	0,1%		0,1%	0,1%	0,1%
12	Relaciones exteriores	0,2%		0,1%	0,1%	0,1%
16	Comercio, industria y turismo	0,1%		0,1%	0,1%	0,1%
34	Hacienda - fondo adaptación	0,0%		0,0%	0,1%	0,1%
19	Congreso de la República	0,1%		0,1%	0,1%	0,1%
10	Planeación	0,4%	8	0,2%	0,2%	0,1%
32	Deporte y recreación	0,0%		0,0%	0,0%	0,1%
11	Información estadística	0,0%		0,0%	0,1%	0,0%
4	Cultura	0,0%		0,0%	0,1%	0,0%
24	Ciencia y tecnología	0,0%		0,0%	0,1%	0,0%
18	Empleo público	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%
31	Inteligencia	0,1%		0,1%	0,0%	0,0%
35	Jurisdicción especial para la paz	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>		<b>17,2%</b>		<b>17,4%</b>	<b>19,5%</b>	<b>20,7%</b>
					<b>19,4%</b>	

Fuente: elaboración de los autores a partir del Portal de Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>) y DANE.

Nota: los valores de la columna gris corresponden a puesto en el ranking en el periodo respectivo. Debido a fusión y posterior separación de Ministerios, se agruparon los sectores Ambiente y desarrollo sostenible (3) y Vivienda, ciudad y territorio (33); Salud y Protección (5) y Trabajo (29); Interior (15) y Justicia y del Derecho (27).

#### D. Demandas y sentencias frente a las leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo

En materia de la ley del PND le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos frente a esta, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.<sup>26</sup> De un lado, las sentencias evidencian, entre otros aspectos, si las disposiciones incluidas por el Gobierno en la ley del PND obedecen a la naturaleza de esta ley, o si por el contrario, son incluidas disposiciones sin conexidad con las *Bases del PND* o que transgreden lineamientos Constitucionales.<sup>27</sup> De otro lado, el comportamiento de las demandas interpuestas da cuenta del activismo por parte de otros actores políticos y sociales para modificar disposiciones de la ley del PND.

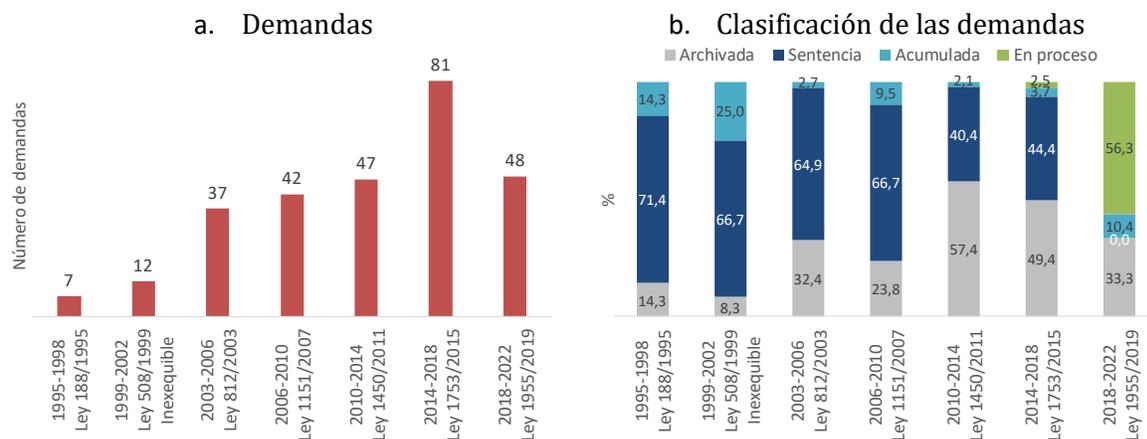
Desde la expedición de la primera ley de un PND, Ley 188 de 1995, las demandas de inconstitucionalidad interpuestas frente a las leyes de los PND se han incrementado considerablemente a lo largo del tiempo. Como se observa en la Figura 25a, frente a la Ley 188 de 1995 se interpusieron ante la Corte Constitucional un total de 7 demandas, la Ley 508 de 1999 presentó 12 en total y las Leyes siguientes más de treinta. A la fecha, la ley de aprobación de un PND que ha recibido el mayor número de demandas de inconstitucionalidad ha sido la Ley 1753 de 2015, del PND 2014-2018, con 81 demandas. Respecto al PND vigente, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, se han interpuesto hasta la fecha de realización de este estudio 48 demandas. No obstante, como se muestra en la Figura 25b, a pesar del aumento de las demandas de inconstitucionalidad frente a las leyes de expedición del PND, cada vez es mayor el porcentaje de demandas archivadas y menor el porcentaje de sentencias, lo cual implica que si bien ha aumentado el activismo político

<sup>26</sup> El artículo 242 de la Constitución establece que las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

<sup>27</sup> Para una explicación detallada de las consecuencias jurídicas de las decisiones sobre las leyes de los PND se recomienda revisar (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

frente a las leyes de los PND, ello no evidencia necesariamente riesgos de inconstitucionalidad de las mismas (Figura 25b).<sup>28</sup>

*Figura 25. Demandas de inconstitucionalidad interpuestas frente a las leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo*



Fuente: elaboración de los autores a partir de la información de Demandas y Sentencias disponible la Corte Constitucional.

Nota: se incluyen las demandas presentadas hasta el 24 de diciembre de 2019 y las sentencias proferidas por la Corte Constitucional hasta el 14 de noviembre de 2019. Respecto a la Ley 188 de 1995, la demanda de inconstitucionalidad clasificada en el panel b como archivada fue anulada.

En cuanto a los fallos proferidos por la Corte Constitucional, estos se pueden clasificar en dos tipos: aquellos referidos a la totalidad de la ley de expedición del PND y los que tienen que ver con artículos específicos. En el primer grupo, como se muestra en la Tabla 6, sólo una vez la Corte Constitucional resolvió declarar inexecutable por vicios de forma la ley de expedición del Plan. Ésta fue la Ley 508 de 1999, correspondiente al PND “Cambio para construir la paz (1998-2002)” (Recuadro 3).

### Recuadro 3. Inexecutable de la Ley 508 de 1999

En 1999, el Congreso de la República expidió la Ley 508, correspondiente a la aprobación del PND “Cambio para construir la paz” que direccionaría las políticas del gobierno para el período 1999-2002. Con respecto al proceso de aprobación, el último día del plazo con el que contaba el legislativo se llevaron a cabo los debates en plenaria de Senado y de Cámara, que tuvieron como resultado dos Proyectos de Ley diferentes. De acuerdo con el artículo 22 de la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Ley 152 de 1994, se nombró una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras para dirimir el desacuerdo, y someter nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente. No obstante, debido al corto tiempo disponible, la comisión redactó un documento en el que especificaba las instrucciones para aprobar la ley, en lugar de un nuevo texto. Según el documento, los artículos que se hubieran aprobado de forma idéntica por ambas Cámaras serían aprobados, mientras que aquellos que hubieran sido aprobados en forma diferente quedarían aprobados sólo los que tuvieran aval del Gobierno Nacional (DNP, 2018).

Al año siguiente de expedición de la Ley 508, la Corte Constitucional la declaró inexecutable por vicios de trámite, por medio de la Sentencia C-557 del 2000, por dos razones: i) la comisión accidental no redactó un nuevo texto definitivo como lo estipula la Ley; y, más importante, ii) el Congreso de la República, con las instrucciones dispuestas en el documento, había delegado al Gobierno la función que la Constitución le otorga de manera exclusiva para aprobar leyes.

En respuesta a la decisión de la Corte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 955 de 2000 por el cual se ponía en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002, argumentando que la aprobación irreglamentaria de una ley equivale a su no aprobación (DNP, 2018). El ejecutivo basó esta acción en el artículo 25 de la *Ley Orgánica*, el cual estipula que, si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de

<sup>28</sup> Para la realización de los cálculos de esta sección, como parte de este estudio, se construyó una base de datos de todas las demandas ante la Corte Constitucional y sentencias proferidas frente a las leyes de los PND, desde 1995, año de la expedición de la primera Ley del PND.

tres meses, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de Ley. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró el Decreto 955 inexecutable mediante la Sentencia C-1403 del 2000, debido a que la Ley sí había sido aprobada en el término estipulado, por lo cual la condición estipulada en la *Ley Orgánica* para aprobar el Plan de Inversiones mediante Decreto no se había surtido.

La inexistencia de una ley que introdujera el PND en la normatividad del país, dio lugar a un debate sobre la exequibilidad de las Leyes 547 de 1999 y 628 de 2000, mediante las cuales se decretó el *Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades* para las Vigencias fiscales de 2000 y 2001, en tanto el artículo 346 de la Constitución estipula que el presupuesto debe corresponder al PND. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1065 de 2001 estableció que la inexecutable de la ley del PND no implica la inexecutable de la ley del presupuesto, debido a que: i) el artículo 341 de la Constitución establece que en leyes anuales de presupuesto se pueden aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley de los PND, por lo cual el Plan de Inversiones es solo una directriz para el manejo de los asuntos económicos y sociales; y, ii) según el artículo 345 de la Constitución, en tiempos de paz solamente se pueden percibir ingresos y realizar erogaciones que se encuentren contenidas en la ley del presupuesto aprobado, lo que lo hace un documento necesario para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho que establece la Constitución.

Fuente: elaboración de los autores.

Por otra parte, la Ley 1151 de 2007, por medio de la cual se aprobó el Plan “*Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*”, si bien fue declarada executable por la Corte Constitucional, fue condicionada a la realización de consulta previa. En este caso, la Corte Constitucional ordenó la suspensión de la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales que tenían la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes, hasta tanto se realizara en forma integral y completa la consulta previa con las mencionadas comunidades (Tabla 6). Frente a la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el PND vigente, actualmente se encuentran en curso dos demandas por transgresión al principio de publicidad y transparencia (D0013452 y D0013353).

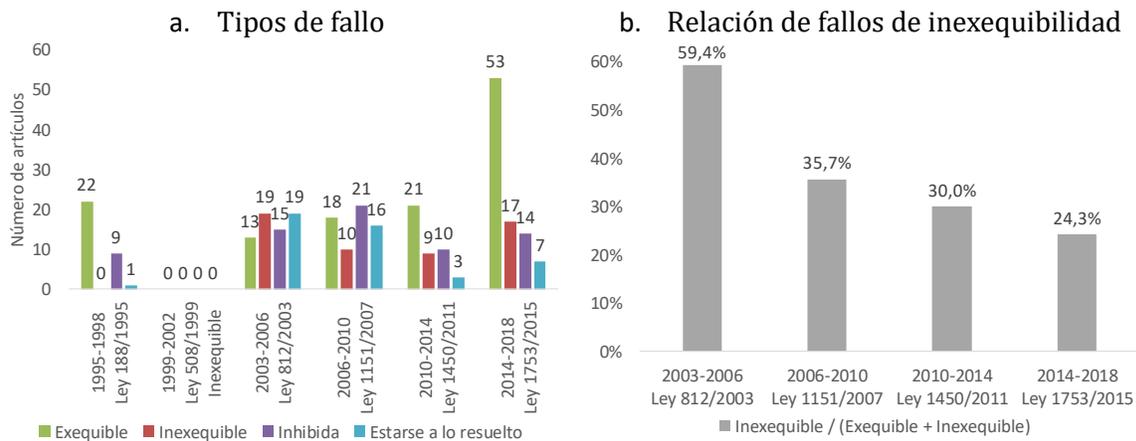
*Tabla 6. Sentencias frente la totalidad de las leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo*

Ley	Sentencia	Resuelve	Observaciones
Ley 188 de 1995	C-015/96	Executable	
Ley 508 de 1999	C-557/00	Inexecutable	Por vicios de forma
Ley 812 de 2003	C-380/04	Executable	
	C-473/04	Executable	
Ley 1151 de 2007	C-461/08	Executable	Condicionado a realización de consulta previa
	C-714/08	Executable	
Ley 1753 de 2015	C-087/16	Executable	

Fuente: elaboración de los autores a partir de las mencionadas Sentencias de la Corte Constitucional.

En la Figura 26a se muestran los diferentes tipos de fallos frente a artículos de las leyes de los PND. Cabe anotar que esta medición es meramente ilustrativa, pues la Corte Constitucional puede resolver sobre la totalidad del artículo, así como sobre un inciso, literal, segmento o expresión; igualmente pueden darse diferentes fallos sobre un mismo artículo, situación que sería contabilizada de acuerdo con los diferentes fallos. Así pues, frente a la Ley 188 de 1995, correspondiente a la primera ley de aprobación de un PND, no se presentaron fallos de inexecutable, 22 artículos recibieron fallos de executable, en 9 la Corte Constitucional se declaró inhibida y, en uno se atuvieron a lo resuelto en otra sentencia. Con respecto a la Ley 508 de 1999, debido a que esta fue declarada inexecutable en su totalidad no se presentaron fallos por artículos específicos.

Figura 26. Sentencias frente a artículos de las leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo



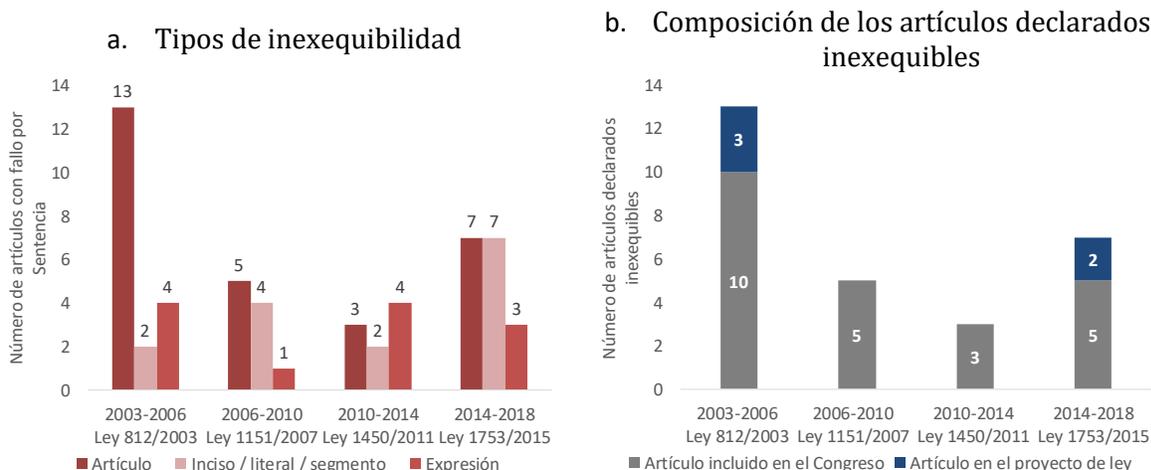
Fuente: elaboración de los autores a partir de las sentencias de la Corte Constitucional  
 Nota: se incluyen sentencias proferidas por la Corte Constitucional hasta el 14 de noviembre de 2019.

En cuanto a las leyes posteriores, se observa que el PND con mayor número de artículos con fallos de inexequibilidad ha sido la Ley 812 de 2003, por medio de la cual se aprobó el Plan “*Hacia un estado comunitario (2002-2006)*”, seguida de la Ley 1753 de 2015, *correspondiente al PND “Todos por un nuevo país (2014-2018)”*, con 17 fallos de este tipo. Es importante anotar que este último Plan registró el mayor número de artículos con fallos de exequibilidad, con 53, situación que evidencia que a pesar del aumento en el número de demandas, estas sólo dan cuenta del activismo político frente a la ley del PND y no de problemas de inconstitucionalidad (Figura 26a). En efecto, como se muestra en la Figura 26b, la proporción de fallos de inexequibilidad frente al total de fallos relevantes (de exequibilidad e inexequibilidad) ha disminuido de forma sostenida en el tiempo.

Particular interés merecen los fallos de inexequibilidad, pues son estos los que evidencian la inconstitucionalidad de las disposiciones incluidas en las leyes del PND. Al respecto, como se muestra en la Figura 27a, la mayoría de los fallos de inexequibilidad han sido frente a la totalidad de los artículos, y en menor medida frente a un inciso, literal, segmento o expresión. Por ejemplo, de los 19 fallos de inexequibilidad interpuestos frente a la Ley 812 de 2003, en 13 de estos la Corte Constitucional declaró inexequible la totalidad del artículo, en 4 expresiones y en los 2 restantes un inciso, literal o segmento. Ahora bien, al revisar la composición de los artículos declarados inexequibles, es su mayoría estos fueron incluidos en las leyes de los diferentes PND durante su discusión en el Congreso, es decir, no hacían parte del Proyecto de Ley radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP (Figura 27b - Anexo 2).

En suma, a pesar del aumento de las demandas de inconstitucionalidad frente a las leyes de aprobación de los PND, estas parecen reflejar un mayor activismo político y ciudadano frente al PND, pues estas no han repercutido en un incremento proporcional en los fallos de inexequibilidad proferidos por la Corte Constitucional. No obstante, independientemente de que los artículos incluidos en la ley de los PND cumplan con la revisión de constitucionalidad, estas leyes han permitido que en muchos casos ajustes normativos no prioritarios para la ejecución del Plan se incorporen al ordenamiento jurídico vía conexidad inmediata con el documento de *Bases del PND*.

Figura 27. Artículos de las leyes de los Planes Nacionales de Desarrollo con fallos de inexequibilidad



Fuente: elaboración de los autores a partir de las sentencias de la Corte Constitucional, las Gacetas del Congreso No. 054/03, 037/07, 014/11, 033/15 y las leyes correspondientes.

Nota: se incluyen sentencias proferidas por la Corte Constitucional hasta el 14 de noviembre de 2019.

## V. Conclusiones y recomendaciones de política

Como se mostró a lo largo de este estudio, el uso de documentos de planeación para orientar las políticas públicas es actualmente una práctica de países en desarrollo y de menores ingresos. Los datos señalan que efectivamente, en estas economías, los documentos están asociados con mejores tasas de crecimiento del PIB per cápita. En contraste, en los países más ricos el uso de estos documentos suele asociarse a menores tasas de crecimiento. Francia, Corea del Sur y Japón, países de ingreso alto, tuvieron documentos quinquenales de planeación nacional que mantuvieron vigentes hasta que fue necesario y luego migraron a esquemas de planeación más versátiles. Lo anterior, sugiere que el uso de documentos de planeación es una práctica útil hasta cierto punto en el desarrollo de un país. Colombia, por su parte, se ubica en medio de estos grupos, en tanto ya es un país de ingreso medio alto, pero mantiene un sistema de planeación basado en el PND, como la gran mayoría de países de América Latina. Adicionalmente, el país resalta en la región como una de las naciones que más tiempo y recursos políticos dedica a la elaboración y aprobación del PND, no sólo por su alcance temático, sino también por el conjunto de soportes e instrumentos con los que cuenta.

El origen de los PND en Colombia estuvo influenciado por los organismos multilaterales de apoyo financiero, que moldearon el propósito y contenido de estos documentos. Conforme la práctica de formulación del PND fue tomando relevancia, en la Ley 38 de 1981 se establecieron por primera vez como parte del ordenamiento jurídico colombiano las partes que deberían componer el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y su proceso de elaboración y aprobación. Posteriormente, la Constitución Política de 1991 y la subsecuente *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Ley 152 de 1994, heredó las disposiciones establecidas en la Ley 38. Los requerimientos metodológicos incluidos en estas disposiciones han hecho de su elaboración y aprobación un proceso inflexible, que demanda un gran esfuerzo del Gobierno nacional y demás instancias involucradas. Con todo, el ordenamiento jurídico ha incorporado componentes adicionales a los determinados por la *Ley Orgánica*, hecho que ha complejizado aún más el contenido del PND, y su proceso de elaboración y aprobación, lo que lo ha desvirtuado de su objetivo primordial.

Al revisar los principales hallazgos de la caracterización de los PND aprobados por ley se destaca un incremento sustancial tanto de la extensión de las *Bases del PND*, como del número de artículos de

las leyes de aprobación de los PND. El aumento progresivo de la extensión de las *Bases del PND* se explica, entre otros, por la inclusión de objetivos y metas para todos los sectores, que muchas veces dan cuenta de las facultades y objetivos misionales de ministerios, así como por la necesidad de sustentar las disposiciones normativas incluidas con el fin de velar por la conexidad entre ambas partes. Sin embargo, el aumento sustancial de la extensión de las *Bases del PND* ha implicado que las prioridades de cada Gobierno sean cada vez más difíciles de ver y seguir con claridad.

En materia de la ley de aprobación de los PND, se evidenció que más del 96% de los artículos incluidos corresponden a los *Mecanismos para la Ejecución del Plan*, mientras que la *Parte General* expuesta en el documento de *Bases* se incluye a título de anexo, a pesar de que en esta se exponen los objetivos, metas y estrategias centrales del Plan. A lo anterior se suma que en las diferentes leyes de los PND se han incluido cambios normativos requeridos por los diferentes sectores, sin que necesariamente respondan a las prioridades del plan de gobierno, pero que han debido ser abordados en el documento de *Bases* para salvaguardar la necesaria conexidad.

Finalmente, respecto al *Plan Plurianual de Inversiones* se evidenciaron importantes inconsistencias metodológicas, como lo son: la inclusión de rubros de funcionamiento; la inclusión de recursos del sector privado; y de fuentes ajenas al sector central.

Así las cosas, resulta necesario realizar un conjunto de ajustes a la estructura del PND con el fin de que este verdaderamente refleje las prioridades de cada Gobierno y se adecúe al contexto actual. A continuación, se presentan las recomendaciones de política referentes a los tres componentes del PND, la *Parte General*, el *Plan Plurianual de Inversiones* y las disposiciones normativas o *Mecanismos para la ejecución del Plan*:

- Debe simplificarse el documento denominado *Bases del PND*, en el cual se expone la *Parte General* del Plan, de forma que este refleje exclusivamente las prioridades del plan de gobierno.
- Deben reducirse las metas incorporadas en el Plan, de modo que en conjunto reflejen el avance en las prioridades del plan de gobierno, con indicadores de resultado. Lo anterior no implica abandonar el seguimiento a la gestión de los diferentes sectores, que puede continuar haciéndose vía los mecanismos existentes.
- Es urgente derogar las obligaciones adicionales impuestas por el ordenamiento jurídico, que han complejizado el contenido del PND y distorsionado su objetivo (Figura 12). Al respecto, se considera necesario: i) mantener los mecanismos de transparencia para la formulación, aprobación y rendición de cuentas del PND estipulados en el *Estatuto de la Oposición*, Ley 1909 de 2018; y, ii) fortalecer los ejercicios de planeación sectorial a mediano y largo plazo, sin que necesariamente sean parte explícita del PND.
- Es necesario que el *Plan Plurianual de Inversiones (PPI)* refleje únicamente las inversiones de las entidades públicas del orden nacional, tal como lo estipula la Constitución y la *Ley Orgánica*, por lo cual deben eliminarse del PPI los siguientes recursos: los gastos de funcionamiento del Sector Central, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), de las entidades territoriales, del sector descentralizado, los pertenecientes al Sistema General de Regalías (SGR), así como los recursos de cooperación internacional y los del sector privado. Para realizar los ajustes requeridos en el PPI, los resultados del ejercicio contrafactual realizados en este estudio pueden

servir como punto de partida para realizar los ajustes recomendados en el próximo PND (Figura 24).<sup>29</sup>

Estas recomendaciones van en la dirección de mejorar la claridad, transparencia y efectividad de los planes nacionales de desarrollo, instrumentos que han sido muy importantes para plasmar las visiones de cada gobierno en términos de proyectos, programas y objetivos, así como metas asociadas que facilitan su seguimiento y evaluación. En todo caso, el país debe iniciar desde ya la discusión sobre mecanismos alternativos y más versátiles de implementación de políticas públicas, ante la eventual transición de Colombia hacia una economía de ingresos altos, como se espera debe ser el caso en las próximas décadas.

---

<sup>29</sup> La Ley 1955 de 2019, correspondiente al PND vigente, estipuló que la programación presupuestal debe orientarse a resultados, lo que se espera promueva el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, permitiendo establecer una relación directa entre el gasto, y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Por esto, es urgente que el PPI refleje la adecuada programación presupuestal, además de que sea la antesala del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y que sea verdaderamente consistente con los gastos estimados del Presupuesto General de la Nación.

## VI. Referencias

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Obtenido de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Boisier, S. (2014). Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo* (págs. 86-111). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf)
- Caballero, C. (2009). Las primeras dos décadas de planeación. En *Cincuenta Años, Departamento Nacional de Planeación* (págs. 39-65). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Caballero, C., & Vélez, C. (2009). Orígenes y antecedentes de la planeación en Colombia. En *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación* (págs. 12-33). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 09-08-2019*. Obtenido de <https://docs.mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.pdf>
- Casa Rosada. (2015). *Objetivos de Gobierno de la Argentina, 2015-2019*. Argentina. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ArgentinaObjetivosdeGobierno.pdf>
- Centro Nacional de Pensamiento Estratégico - CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima, Perú. Obtenido de [https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan\\_bicentenario\\_ceplan.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf)
- Chimhowu, A., Munro, L., & Hulme, D. (2019). Master Database of National Development Plans since 2012. *Manchester: Global Development Institute, University of Manchester and Ottawa: School of International Development and Global Studies, University of Ottawa*. La creación de esta base de datos fue financiada por el Consejo de Investigación Económica y Social (número de subvención ES / P007406 / 1) y por contribuciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Ottawa.
- Congreso de la República de Colombia. (1945). Acto Legislativo No. 1 de 1945. *Diario oficial No 25.769*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>
- Congreso de la República de Colombia. (1958). Ley 19 de 1958. Ley de Reforma Administrativa. *Diario Oficial No. 29.835*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>
- Congreso de la República de Colombia. (1968). Acto Legislativo No. 1 de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. *Diario Oficial No. 32.673*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Congreso de la República de Colombia. (1981). Ley 38 de 1981. Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el art. 80 de la Constitución. *Diario Oficial No. 35.760*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593880>

- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de 1991. Constitución Política de la República de Colombia. *Gaceta Constitucional No. 116*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. *Diario Oficial No. 39.720*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>
- Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. *Diario Oficial No. 40.483*. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial No. 41.450*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 188 de 1995. Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 - 1998. *Diario Oficial No. 41.876*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0188\\_1995.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0188_1995.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 508 de 1999. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002. *Diario Oficial No. 43.651*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0508\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0508_1999.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. *Diario Oficial No. 45.231*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0812\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0812_2003.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial No. 46.700*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1151\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. *Diario Oficial No. 48.102*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". *Diario Oficial No. 49.538*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Acto Legislativo No. 01 de 2016. Por medio del cual se establecen instr. jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Diario Oficial No. 49.927*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2016.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". *Diario Oficial No. 50.964*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)
- Consejo Nacional de Política Económica y Planeación & Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. (s.f.). *Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1960-1970*.

- Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Con la Enmienda N° 1, sancionada por la Asamblea Nacional el 14/1/2009.* (2009). Caracas, Venezuela: Ediciones de la Asamblea Nacional. Obtenido de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Vide Emenda Constitucional n° 91, de 2016.* (2016). Obtenido de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-1403 del 2000. Expedientes acumulados D-3028, D-3029, D-3040, D-3044 y D-3045.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1403-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-557 del 2000. Expedientes D-2573, D-2597, D-2602 y D-2606.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-557-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-1065 de 2001. Expediente D-3457.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1065-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-305/04. Expediente D-4726 y 4730 acumulados.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-305-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-363/12. Expediente D-8785.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-363-12.htm>
- Cuadrado, J. (2014). La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo.* (págs. 75-84). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf)
- Cuadrado, J. (2014). La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública; Reflexiones para la agenda de desarrollo* (págs. 75-84). Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Currie, L. & World Bank. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia.* Bogotá, Colombia: Banco de la República.
- Décret n° 2006-260. (2006). *Décret portant création du Centre d'analyse stratégique.* Francia. Obtenido de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000818940&categorieLien=id>
- Décret n° 2013-333. (2013). *Décret portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.* Francia. Obtenido de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027343503&dateTexte=20160523>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un estado comunitario.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Tomo 1.* Bogotá D.C. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Tomo 2.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Tomo 1.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Tomo 2.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Tomo 1.* Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Tomo 2.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20II%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aspectos%20constitucionales%20y%20procedimentales%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.* Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>
- Diario Oficial "El Peruano". (2007). *Ley No. 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.* Lima, Perú. Obtenido de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Diario Oficial "El Peruano". (2008). *Decreto Legislativo No. 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.* Lima, Perú. Obtenido de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01088.pdf>
- Diario Oficial "El Peruano". (2011). *Ley No. 29785. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).* Lima, Perú. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7642.pdf>
- France Stratégie. (2020). *De la planification à la française à France Stratégie.* Obtenido de [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/depliant-jdp2014-fs\\_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/depliant-jdp2014-fs_0.pdf)
- Hu, A. (2013). The Distinctive Transition of China's Five-year Plans. *Modern China*, 39(6), 629-639.

- Lei Nº 13.249. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019*. (2016). Obtenido de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm)
- Leiva, J. (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. *CEPAL - Serie Gestión Pública*, 75. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7332/S1200060\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7332/S1200060_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martínez, L. (2010). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*. Panamá: Documento aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Obtenido de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/La%20Planificacion%20del%20Siglo%20XXI.pdf>
- Mattos, C. (1979). Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*(8), 79-96. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11656>
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de planejamento e investimento estratégico . (2015). *Plano Plurianual 2016 — 2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Mensagem Presidencial*. Brasília – DF, Brasil. Obtenido de <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>
- Myint, H., Hackett, J., Nove, A., & Krueger, A. (1999). *Economic planning*. Obtenido de Encyclopaedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/economic-planning>
- Piñera, S. (s.f.). *Programa de Gobierno, 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile*. Obtenido de <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>
- Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*. (2013). Presentado a la Asamblea Nacional por el ciudadano Nicolas Maduro, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/VenezuelaPlande laPatria20132019.pdf>
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación. (1991). *La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990-1994*. Santa Fé de Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia. (1963). Decreto 3242 de 1963. Por el cual se reestructuran los organismos nacionales de Planeación, se determinan las funciones de los mismos, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 31.265*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1916154>
- Presidencia de la República de Colombia. (1968). Decreto 2996 de 1968. Por el cual se reestructuran los Organismos Nacionales de política económica y planeación. *Diario Oficial No 32.686*. Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_2996\\_de\\_1968\\_departamento\\_administrativo\\_para\\_la\\_prosperidad\\_social.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2996_de_1968_departamento_administrativo_para_la_prosperidad_social.aspx#/)

- Presidencia de la República de Colombia. (1968). Decreto 3068 de 1968. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo. *Diario Oficial No. 32.687*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1511284>
- Presidencia de la República de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>
- Rengifo, J. (2012). Evolución de la planificación regional en Colombia: "Tendencias y perspectivas de desarrollo". *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Bogotá. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- República de Colombia & Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- República de Colombia. (1995). Proyecto de ley No. 172 de 1995 Senado, 164 de 1995 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. *Gaceta del Congreso, Año IV - N° 6*.
- República de Colombia. (1999). Proyecto de Ley número 173 de 1999 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002. *Gaceta del Congreso, Año VIII - N° 6*.
- República de Colombia. (2003). Proyecto de Ley número 169 de 2003 Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006. *Gaceta del Congreso, Año XII - N° 54*. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=10-2-2003&num=54&consec=5887>
- República de Colombia. (2007). Proyecto de Ley número 201 de 2007 Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones "Estado Comunitario Desarrollo Para Todos" 2006 - 2010. *Gaceta del Congreso, Año XVI - N° 32*. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=8-2-2007&num=32&consec=14882>
- República de Colombia. (2011). Proyecto de Ley número 179 de 2011 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Gacetas del Congreso, Año XX - N° 14*. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=7-2-2011&num=14&consec=28111>
- República de Colombia. (2015). Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. ¿Todos por un nuevo país? *Gaceta del Congreso, AÑO XXIV - N° 33*. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=17-2-2015&num=33&consec=41233>
- República de Colombia. (2019). Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". *Gaceta del Congreso, Año XXVIII - N° 33*. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=7-2-2019&num=33&consec=54281>
- República del Ecuador - Consejo Nacional de Planificación. (2017). *Toda una Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. Obtenido de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_OK.compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_OK.compressed1.pdf)

- Rojas, D. (2010). La Alianza para el Progreso de Colombia. *Análisis Político*, 23(70), 91-124. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45595/46964#1>
- Urrutia, M. (1986). Historia de la Planeación en Colombia. *Revista planeación y desarrollo, Departamento Nacional de Planeación*(18), 58-104. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1986/pd\\_vXVIII\\_n3-4\\_1986\\_art.4.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1986/pd_vXVIII_n3-4_1986_art.4.pdf)
- World Bank Group. (2015). World Bank Group and Republic of Korea. 60 years of partnership since 1955. Obtenido de <http://pubdocs.worldbank.org/en/754261483515257926/Korea-Timeline.pdf>
- World Bank Group. (2017). Case study on territorial development in Japan. *Tokyo Development Learning Center. Policy Paper Series 2*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/434651560830510154/pdf/Case-Study-on-Territorial-Development-in-Japan.pdf>

## VII. Anexo 1. Planes de desarrollo territorial

Los Planes de Desarrollo Territorial hacen parte integral de la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Ley 152 de 1994, en tanto juegan un papel fundamental en la planeación del país. Al respecto, Rengifo (2012) afirma que “[l]a planificación se ha convertido hoy en día en un instrumento fundamental para propiciar desarrollo a las regiones ya que es la base fundamental de las directrices y lineamientos por donde debe caminar el país, donde las poblaciones son el eje fundamental sobre quien recae las decisiones, por ello es fundamental su participación tanto en los planes de desarrollo nacional como regional y local” (Rengifo, 2012, pág. 16). Por esto mismo, es necesario delimitar dentro de un mismo marco normativo la planeación de ambos niveles de gobierno, para lograr sinergia y coherencia entre los esfuerzos de planeación nacional y territorial en el mediano y largo plazo.

La Constitución Política del 91 estipula en el artículo 298 que los departamentos tienen autonomía para planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio. En este sentido, de conformidad con el artículo 339 de la Constitución, las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, conformados por una *parte estratégica* y un *plan de inversiones de mediano y corto plazo*. De esta forma, los documentos de planeación territorial deben guardar coherencia con la estructura del Plan Nacional de Desarrollo, pero se mantienen como una tarea concerniente al nivel territorial.

Conforme a estas disposiciones y a la *Ley Orgánica*, los municipios y departamentos deben tener planes de desarrollo que direccionen las acciones del gobierno local durante los 4 años de mandato y que se encuentren armonizados con los presupuestos anuales, por lo que deben reflejar el plan plurianual de inversiones. Los lineamientos de la composición de los planes territoriales y de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación estipulados en la *Ley Orgánica*, son muy similares a los determinados para el orden nacional, y se describen a continuación.

- **Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales:** los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles deben guardar coherencia entre sí y con respecto al PND, y estar conformados por dos partes (*parte estratégica* y *plan de inversiones*), cuyos términos y condiciones son reglamentados por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas.
- **Procedimientos para los planes territoriales:** en materia de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales se aplican las mismas reglas previstas en esta Ley para el PND, en cuanto sean compatibles. Por lo cual, como se muestra a continuación, las entidades territoriales son equivalentes al orden nacional.

*Instancias involucradas en la elaboración y aprobación de los planes territoriales de desarrollo*



Fuente: elaboración de los autores con base en la Ley 152 de 1994, art. 37.

- **Elaboración del Plan:** el Alcalde o Gobernador, debe presentar a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan; el Consejo de Gobierno consolida el documento que contiene la totalidad de las partes del plan (hasta 2 meses después de la posesión); el Alcalde o Gobernador pone el plan consolidado a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación (hasta 2 meses después de la posesión); el Consejo Territorial de Planeación se pronuncia sobre el plan de transcurrido (hasta un mes desde que se le presenta el plan).
- **Aprobación del Plan:** los planes son sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo (hasta 4 meses después de la posesión); la Asamblea o Concejo debe decidir sobre los Planes (hasta un mes desde que se le presenta el plan).
- **Ejecución del Plan:** cada secretaría y departamento administrativo prepara su plan de acción y lo somete a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno.
- **Evaluación del Plan:** los organismos departamentales de planeación son los encargados de evaluar la gestión y los resultados de los planes; el Gobernador o Alcalde presentará informe anual a la Asamblea o Concejo.

## VIII. Anexo 2. Artículos de las leyes de los PND declarados inexequibles por la Corte Constitucional

Sentencia	Artículo	Tema	Motivo	Artículo en Proyecto de Ley		
<b>Ley 812 de 2003</b>						
C-305/04	15	Reestructuración de la prestación del servicio	Fondo	Otorga facultades a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios para ordenar la escisión en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas (trasgrede art. 38 de la C.P.)	Sí	
	53	Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa				
	133	Liquidación de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios				
	79	Amplíese el término previsto en el artículo 220 del Código de Comercio para enervar la causal de disolución en un (1) año				
	115	Ajuste de estados financieros		Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede art. 158 de la C.P.)	No	
	123	Los aportes del cuatro por ciento (4%) de las nóminas de las empresas destinadas a las Cajas de Compensación Familiar, son dineros parafiscales y por tanto inembargables				
	126	Adiciónese numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario				
	128	Deróguese la expresión “salvo que sean cubiertos por otro ente asegurador en salud” del parágrafo primero (1º) del artículo 21 de la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002				
129	La actividad portuaria se realizará en condiciones de libre competencia					
C-669/04	87	Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982	Forma	En el primer debate se aprobó un texto diferente al sometido a consideración y aprobación en el segundo debate		No
C-795/04	109	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia	Fondo	Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede art. 158 de la C.P.)		
C-137/07	42	Sistemas tarifarios. El Ministerio de Protección Social establecerá un sistema de tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud		Vulnerar el principio de gratuidad de la salud (trasgrede art. 49 de la C.P.)		
C-1189/08	99	Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales	Fondo	Exclusión de inversión de recursos públicos en edificaciones ilegales es incompatible con el régimen constitucional. Los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos		
<b>Ley 1151 de 2007</b>						
C-507/08	129	Proyectos por viabilizar	Forma	Establece iniciativas de gasto público, que no contaron con el aval del Gobierno Nacional (trasgrede el art. 341 de la C.P.)	No	
	10	Apoyos económicos	Fondo	Vulnera la prohibición de los auxilios o donaciones estatales (trasgrede el art. 355 de la C.P.)		

Sentencia	Artículo	Tema	Motivo	Artículo en Proyecto de Ley
C-539/08	105	Sanciones y procedimientos en servicios públicos		Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede el art. 1587 de la C.P.)
	137	Nueva sede del Congreso		
C-149/10	79	Macroproyectos de interés social nacional		Vulnera autonomía de las entidades territoriales (trasgrede el art. 1º, 311 y 313 de la C.P.)
<b>Ley 1450 de 2011</b>				
C-644/12	60	Proyectos especiales agropecuarios o forestales	Fondo	Artículos regresivos respecto del derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo (trasgrede art. 64, 65, 66 y 150 de la C.P.)
	61	Comisión de proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal		
	62	Uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial		
<b>Ley 1753 de 2015</b>				
C-035/16	51	Licencias y permisos ambientales para Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)	Fondo	La asignación de competencias propias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) desconoce de las facultades constitucionales y legales de las CAR.
C-272/16	191	Alumbrado público*		El tributo creado era contrario a la C.P., en tanto los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y existe una relación inescindible entre dichos servicios y el principio de Estado social de derecho (trasgrede art.365 C.P.)
C-519/16	262	Cesión de permisos de uso del espacio radioeléctrico		Unidad de materia, identidad flexible (artículo incorporado en la Cámara de Representantes) y consecutividad. Contraría carácter público del espectro electromagnético (trasgrede el art. 75 de la C.P.)
C-008/18	25	Sanciones en distribución de combustibles**		Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede el art. 1587 de la C.P.)
	26	Multas en el sector de hidrocarburos		Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede el art. 1587 de la C.P.)
C-092/18	208	Sanciones de la Superservicios	Incumplimiento del principio de unidad de materia. Transgrede los artículos 29 (debido proceso), 158 (misma materia) y 243 (cosa juzgada), 359 (rentas de destinación específica) de la C.P.	
C-219/19	135	Ingreso base de Cotización (IBC) de los independientes	Incumplimiento del principio de unidad de materia (trasgrede el art. 1587 de la C.P.)	

Fuente: elaboración de los autores a partir de las Sentencias de la Corte Constitucional, y las Gacetas del Congreso No. 54/2003, 32/2007, 14/2011, 33/2015 y 33/2019.

Notas: \* El artículo está presente en el Proyecto de Ley con algunas diferencias. Sin embargo, el texto que hace alusión a la contribución no estaba en el proyecto radicado por el Gobierno. \*\* Hay algunas diferencias entre el artículo de la ley y del proyecto.



**Fedesarrollo**

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (571) 3259777

  @Fedesarrollo

---